

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ РОССИЙСКИХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

О. И. КОНДРАТЕНКО

В статье анализируются результаты опроса 2120 г. представителей муниципалитетов от 807 муниципальных образований из 81 российского региона. Цель исследования: получить мнения респондентов относительно проблем и необходимых мер развития делового климата в российских муниципальных образованиях. Методика исследования: социологический опрос, ранжирование ответов.

В ответах большинства респондентов неэффективность привлечения инвестиций в муниципальные образования взаимосвязана с проблемой недостаточной бюджетной обеспеченности муниципалитетов, а также с низкой степенью их фискальной автономии. Предлагаемые меры ориентированы на развитие гибкой модели стимулирования инвестиционной и предпринимательской активности в российских муниципальных образованиях, сочетающей государственный протекционизм с мерами регулирования развития малого и среднего бизнеса, стимулирования самозанятости.

**Ключевые слова:** инвестиционный климат, бюджетный федерализм, муниципальный бюджет, поддержка малого и среднего бизнеса.

**JEL:** E22, N72.

### Введение

Вряд ли можно оспорить тот факт, что привлечение инвестиций в национальную экономику и поддержка предпринимательства неосуществимы без активизации роли органов местного самоуправления в данном процессе.

Вместе с тем вопрос о сущности и методах государственной политики стимулирования инвестиционной активности муниципалитетов остается в отечественной экономике дискуссионным. Одни эксперты считают, что для повышения инвестиционной привлекательности российских территорий необходимо существенное изменение действующей в России системы бюджетного федерализма в пользу обеспечения большей финансовой автономии муниципалитетов [1; 2]. Другие исследователи, ссылаясь на успешные международные и отечественные муниципальные практики привлечения инвестиций в РФ в 2010-х годах, полагают возможным масштабировать этот опыт без существенных трансформаций системы бюджетирования местного самоуправления [5; 6].

Подобное концептуальное разнообразие, по мнению автора, является следствием острой нехватки серьезных исследований, касающихся муниципальных практик улучшения де-

лового климата в Российской Федерации. Недостаток таких исследований сегодня вызывает ряд рисков развития методологии региональной экономики.

Во-первых, несмотря на очевидную востребованность развития экономического знания о практиках привлечения инвестиций либо поддержки предпринимательства в муниципальных образованиях отдельных территорий, чрезмерная приверженность такому подходу провоцирует риск излишне оптимистичных выводов об эффективности муниципальной инвестиционной политики во всех российских регионах.

Во-вторых, известные автору исследования концентрируются на выявлении, анализе и масштабировании успешных муниципальных практик инвестиционной политики и поддержки предпринимательства. В то же время неудачный опыт муниципальных образований в данной сфере (так же как и его причины) часто остается за пределами внимания исследователей и не обсуждается на всероссийских конкурсах муниципального управления деловым климатом [3].

В-третьих, общероссийское исследование муниципальных практик привлечения инвести-

Кондратенко Олег Игоревич, директор Центра развития регионов РАНХиГС при Президенте Российской Федерации; аспирант РАНХиГС при Президенте Российской Федерации (Москва), e-mail: kondratenko-oi@ranepa.ru

ций и поддержки предпринимательства является достаточно дорогостоящим и потому вряд ли доступно основной массе исследователей.

В контексте вышеизложенного предпринятый в настоящей статье содержательный анализ результатов опроса представителей муниципалитетов и региональных органов государственного управления из 81 субъекта РФ на предмет выявления проблем реализации национальных проектов на муниципальном уровне, а также артикуляции предложений респондентов по решению этих проблем может оказаться весьма значимым для целей корректировки общероссийской политики в области стимулирования инвестиционной активности муниципалитетов.

Данное исследование проводилось при организационном, методологическом и содержательном участии автора статьи. Автор выражает признательность участникам процесса сбора и первичной обработки анкет, а также подготовки стратегических сессий и итоговых мероприятий в рамках исследовательского проекта.

### **Методология исследования**

Методология исследования включает: проведение в июне-августе 2021 г. опросов 2120 представителей муниципалитетов, региональных проектных офисов и региональных органов исполнительной власти из 807 муниципальных образований 81 российского региона (за исключением Чувашской Республики, Красноярского и Приморского краев, Владимирской области, г. Москвы); выбраковку анкет от некорректных и повторяющихся ответов на опрос; обработку результатов; содержательный анализ анкет (исключая выбракованные) с целями распределения и приоритизации представленных в них проблем развития муниципальных образований в ходе реализации национальных проектов, а также артикуляции обозначенных респондентами предложений по их решению; представление результатов обработки анкет на стратегических онлайн-сессиях в рамках II Форума «Дни лидеров му-

ниципального управления», проведенного в Великом Новгороде 23–24 сентября 2020 г.

Учитывая, что в ходе первичной обработки данных была выбракована 431 анкета, объем исследуемой выборки составил 1689 анкет.

### **Результаты исследования**

Анализ итогов опроса в первую очередь позволяет обнаружить тесную прямую связь между снижением финансовой обеспеченности муниципалитетов (указали как главную проблему 414 респондентов из 1689) и уменьшением инвестиционной привлекательности объектов, расположенных на территории муниципальных образований (отметил в качестве приоритетной проблемы 391 из 1689 опрошенных). Вместе с тем на недостаточность финансирования тех или иных аспектов муниципальной деятельности (прежде всего дорог, муниципальных учреждений социальной сферы) и связанный с этим отток предпринимателей указали практически все респонденты – представители органов местного самоуправления.

Действительно, при выборе объекта и места капиталовложений инвесторы все чаще обращают внимание на привлекательность территории, уровень жизни, развитость транспортной и социальной инфраструктуры. Указанные аспекты развития муниципального образования, в свою очередь, составляют компетенцию органов местного управления. А в условиях существенного снижения бюджетной обеспеченности эффективно реализовывать эти полномочия муниципалитетам затруднительно.

Проблемы недостаточной финансовой обеспеченности муниципальных образований характеризуются респондентами в терминах «несовершенства межбюджетных отношений», «дисбаланса полномочий региональных и муниципальных звеньев публичного управления», «недостаточности трансфертов из вышестоящих уровней».

Респонденты отмечают высокую дотационность местного бюджета, его несбалансированность и низкий доходный потенциал, свя-

занный как с внедрением на федеральном уровне льгот для отдельных категорий граждан по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу, изменением системы распределения штрафных санкций между уровнями бюджетов, проведением кадастровой оценки земельных участков со значительным снижением их кадастровой стоимости, так и с небольшим объемом поступлений от местных налогов, вызванным низкими нормативами их отчислений в местные бюджеты.

Результаты приоритизации проблем недостаточного финансирования муниципальных образований представлены на рис. 1. Как видно из рисунка, большинство опрошенных представителей муниципальных образований (92% респондентов) указывают на нехватку средств местных бюджетов для реализации полномочий, относящихся к вопросам местного значения. По их мнению, муниципальным образованиям приходится выполнять за счет собственных доходных источников не свойственные для органов местного самоуправления функции, имеющие общегосударственный характер. К таким функциям, например, относятся профилактика терроризма и экстремизма, гражданская оборона, деятель-

ность аварийно-спасательных служб и формирований, мобилизационная подготовка, участие в деятельности по охране общественного порядка (создание народных дружин) и т.д.

Выявляется также недофинансирование определенных сфер деятельности: в основном это касается ремонта дорог (отметили 86% опрошенных), строительства и восстановления зданий и сооружений социальной инфраструктуры (74,3%), строительства обеспечивающей инфраструктуры в рамках реализации национальных проектов (58%).

Кроме того, 57,4% опрошенных представителей муниципалитетов указали на ограниченность бюджетных средств, вызванную возникновением новых расходных обязательств в связи с распространением коронавирусной инфекции, сокращением в этой связи объема предоставляемых бюджетными и автономными учреждениями платных услуг и, как следствие, возникновением выпадающих доходов бюджета.

Важным системообразующим недостатком развития муниципальных образований, в частности финансовой системы, является проблема низкого доходного потенциала, закредитованности и несбалансированности мест-

**Рис. 1. Приоритизация проблем респондентов, связанных с недостаточностью финансовой обеспеченности муниципальных образований, кол-во ответов**



Источник: составлено автором по результатам опроса 2120 представителей муниципалитетов от 807 муниципальных образований из 81 российского региона в рамках подготовки ко II Форуму «Дни лидеров муниципального управления», проведенному в Великом Новгороде 23–24 сентября 2020 г.

ных бюджетов (эту проблему отметили 49% опрошенных).

Для решения данных вопросов органы местного самоуправления и региональные органы исполнительной власти подготовили ряд предложений. (См. рис. 2.)

Как следует из рисунка, муниципальные образования выступают за то, чтобы закрепить за местными бюджетами следующие доходные источники:

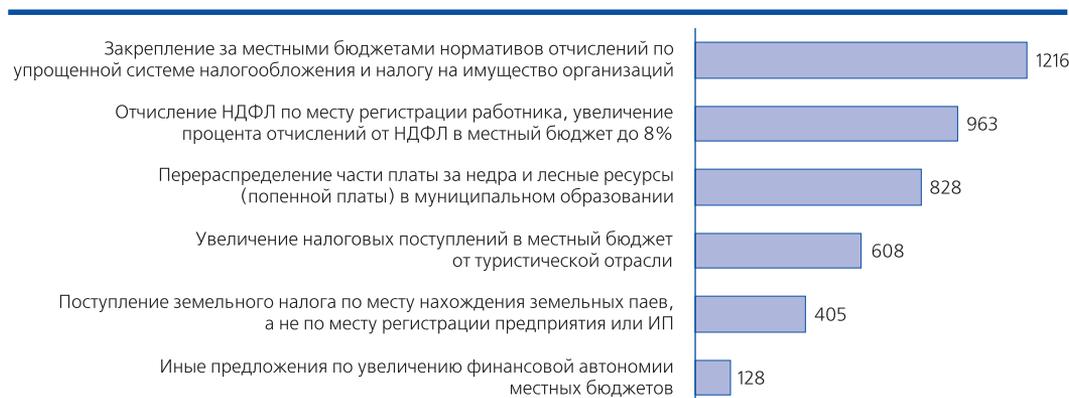
- компенсация выпадающих доходов путем закрепления за муниципалитетами нормативов отчислений по упрощенной системе налогообложения и налогу на имущество организаций (72% опрошенных);
- отчисление НДС по месту регистрации работника, увеличение процента отчислений от НДС в местный бюджет до 8% (57%);
- перераспределение части платы за недра и лесные ресурсы (попенной платы) в муниципальном образовании (49%);
- увеличение налоговых поступлений в местный бюджет от туристической отрасли посредством устранения ограничений в осуществлении финансово-хозяйственной деятельности туристическими организациями на землях лесного фонда (36,5%);

- поступление земельного налога по месту нахождения земельных паев, а не по месту регистрации предприятия или ИП, которые арендуют эти паевые земли (24%).

В рамках совершенствования межбюджетных отношений муниципалитеты считают целесообразным разрабатывать федеральные программы по выравниванию бюджетов в субъектах Российской Федерации, формировать региональные фонды поддержки территорий, внедрять практики формирования бюджетов «снизу вверх» и др. Такие предложения выдвинули 52% респондентов.

Отмеченная ранее проблема недостаточной финансовой обеспеченности возложенных на органы местного самоуправления полномочий является, с точки зрения предлагаемых решений, наиболее актуальной. Так, 63% опрошенных представителей муниципалитетов указывают на необходимость принятия законов по надделению полномочиями органов местного самоуправления только с определением дополнительных источников дохода, а также передачи тех полномочий, исполнять которые более эффективно на местном уровне (например, отмечается, что органы местного самоуправления утверждают местные налоги и сборы, но

**Рис. 2. Приоритизация предложений респондентов по развитию финансовой обеспеченности муниципальных образований, кол-во ответов**



Источник: составлено автором по результатам опроса 2120 представителей муниципалитетов от 807 муниципальных образований из 81 российского региона в рамках подготовки ко II Форуму «Дни лидеров муниципального управления», проведенному в Великом Новгороде 23–24 сентября 2020 г.

в то же время не имеют действенных рычагов влияния на их собираемость).

В этой связи муниципальные образования предлагают решения, способствующие, по их мнению, более оптимальному распределению полномочий. Данные меры предполагают: внесение соответствующих изменений о перераспределении полномочий в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и иные нормативные правовые акты.

Проблематика низкой активности инвесторов и предпринимателей на муниципальном уровне отмечалась многими респондентами как «комплексная», «зависящая от уровня социально-экономического развития территории».

Распределение аспектов этой проблематики в порядке ранжирования представлено на рис. 3. Как следует из рисунка, большинство респондентов муниципальных образований (67,6%) обращают внимание на «отток бизнеса в большие города». В числе причин ухода

бизнеса из сельской местности опрошенные отмечают «медленное развитие промышленного производственного потенциала на селе», «отсутствие инвесторов для открытия новых производств на территории муниципалитета», а зачастую и «отсутствие самих крупных производственных и сельскохозяйственных предприятий, обеспечивающих рабочие места и формирование налоговой базы».

Существуют и институциональные проблемы. Так, например, выделяются низкая информированность предпринимателей о поддержке, оказываемой различными институтами (38,5% респондентов), слабое взаимодействие бизнеса и власти (34%). Сообщается о том, что малый и средний бизнес обеспокоен недоступностью банковских кредитов (42,8%). Также отмечается низкая востребованность в регистрации физических лиц в качестве самозанятых (29%), что негативно влияет на снижение уровня теневой занятости.

Что касается реализации национальных проектов, то здесь отмечают высокие критерии участия в проектах для субъектов малого и среднего предпринимательства (26% респондентов). Так, например, для соответствия критерию отбора оборот промышленных

**Рис. 3. Приоритизация проблем муниципалитетов в области поддержки инвесторов и предпринимателей, кол-во ответов**



Источник: составлено автором по результатам опроса 2120 представителей муниципалитетов от 807 муниципальных образований из 81 российского региона в рамках подготовки ко II Форуму «Дни лидеров муниципального управления», проведенному в Великом Новгороде 23–24 сентября 2020 г.

предприятий должен составлять не менее 400 млн руб., а таких предприятия на территории муниципальных образований обычно бывают единицы или даже они вообще отсутствуют.

Решение проблем с недостаточной поддержкой бизнеса и низкими объемами инвестиций зачастую, по мнению респондентов, требует институциональной поддержки со стороны властей федерального и регионального уровня. (См. рис. 4.) В частности, как видно из рисунка, 62% опрошенных отмечают необходимость сокращения административных барьеров, упрощения процедур при осуществлении инвестиционной деятельности, а также формирования банка предложений, интересных бизнесу, в виде ниш, площадок, проектов государственно-частного партнерства и т.д.

Путем сокращения налоговой базы для субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих свою деятельность в сельской местности, и обеспечения целевого финансирования и выделения кредитов под низкие проценты предлагается нивелировать уход малого и среднего бизнеса в тень (56% респондентов). В дополнение к этому 21% опрошенных выдвигают предложение по восстановлению золотопромышленности на терри-

тории отдельных сельских поселений и принятию соответствующего законодательства о мелкообъемной золотодобыче («вольный принос»).

Также 28% опрошенных считают целесообразным предоставить самозанятым определенные льготы, а именно выдачу кредитов под низкий процент, установление низкой арендной платы и т.д., с целью легализации теневой занятости.

Более четверти (26,5%) представителей муниципальных образований указывают, что количество конкурентоспособных предприятий, осуществляющих свою деятельность в муниципальных образованиях (районах), с точки зрения качества продукции (услуг), пригодной для вывода на внешние рынки, крайне низко. В связи с этим респондентами предлагается реализовать программы по экспортной акселерации, субсидировать расходы на совершенствование качества продукции в соответствии с требованиями внешних рынков.

С целью поддержки предприятий, производящих импортозамещающую продукцию, 23,6% респондентов представляется важным разработать соответствующие меры в виде снижения процентных ставок по налогам,

**Рис. 4. Приоритизация предложений респондентов по развитию мер поддержки инвесторов и бизнеса в муниципальных образованиях, кол-во ответов**



Источник: составлено автором по результатам опроса 2120 представителей муниципалитетов от 807 муниципальных образований из 81 российского региона в рамках подготовки ко II Форуму «Дни лидеров муниципального управления», проведенному в Великом Новгороде 23–24 сентября 2020 г.

обеспечения приоритетности таких предприятий как поставщиков в государственных закупках и внесения их в реестр системообразующих предприятий. Ввиду отсутствия федеральных мер поддержки крупных производителей, открывающих филиалы в отдаленных регионах (что оказывает влияние на развитие инфраструктуры этих субъектов), 19% респондентов предлагают разработать меры поддержки крупного бизнеса, реализующего деятельность в отдаленных регионах России, и создать льготные условия для предприятий, работающих в сфере промышленности и оказывающих содействие и поддержку труднодоступным городам и поселениям и др.

Таким образом, предлагаемые опрошенными представителями муниципалитетов решения относятся к действиям федерального или регионального уровня. Лишь 1,4% респондентов указали, что данную проблему можно решить на уровне муниципалитета.

Отдельный вопрос в рамках проведенного исследования касался масштабирования лучших муниципальных практик, относящихся к теме привлечения инвестиций и поддержки малого и среднего бизнеса. Проект, направленный на распространение успешных инвестиционных муниципальных практик, стал основой Регионального инвестиционного стандарта, внедрявшегося во всероссийском масштабе в 2013–2016 гг.

Однако, как показали исследования результатов внедрения стандарта за 2017–2018 гг., опыт распространения лучших инвестиционных практик был недостаточно востребованным на муниципальном уровне [4]. В рамках проведенного опроса в качестве причин затруднений масштабирования респонденты указали: недостаток у муниципалитетов финансовых средств на реализацию на своей территории успешных инвестиционных проектов (1011 респондентов); низкую работоспособность созданных в процессе внедрения Регионального инвестиционного стандарта структур поддержки бизнеса и привлечения инвестиций (903). Эти результаты свидетельствуют

о необходимости более тщательного анализа причин неудач муниципалитетов, выстраивания с ними масштабного всероссийского стратегического диалога в вопросах привлечения инвестиций и поддержки предпринимателей на локальном уровне.

### **Заключение**

Результаты проведенного исследования позволяют сделать вывод о том, что недостаточная финансовая обеспеченность местных бюджетов не дает возможности муниципалитетам эффективно привлекать инвестиции и оказывать поддержку малому и среднему бизнесу.

Причинами низкой финансовой обеспеченности местных бюджетов респонденты считают несовершенство действующей системы бюджетного федерализма, дисбаланс ресурсов, полномочий и ответственности между федеральным центром, регионами и муниципальными образованиями, а также низкий налоговый потенциал муниципальных бюджетов.

Все это не позволяет модернизировать социальную инфраструктуру и коммуникации в муниципальных образованиях (особенно в сельских территориях и моногородах), снижает уровень жизни населения, ускоряет отток рабочей силы в крупные города и, как минимум, не способствует росту инвестиционной привлекательности российских территорий.

К тому же условия пандемии в 2020 г. явились дополнительным фактором снижения экономической и инвестиционной активности, а также уровня бюджетной обеспеченности большинства российских муниципалитетов.

Невысокую результативность муниципалитетов в области развития деловой среды респонденты объясняют низким качеством институтов поддержки инвесторов и предпринимательства, недоступностью кредитования для бизнеса, низкой востребованностью регистрации физических лиц как самозанятых.

Выдвигаемые респондентами предложения по улучшению инвестиционного и предпринимательского климата на муниципальном

уровне носят как патерналистский (увеличение объемов финансирования муниципальных бюджетов из федерального центра и регионов, создание резервного фонда для поддержки муниципальных бюджетов, проработка законодательства о поддержке крупных производителей, способствующих развитию сельских территорий, разработка государственных программ по экспортной акселерации), так и либеральный (усиление фискальной автономии местных бюджетов, сокраще-

ние налогооблагаемой базы для сельских предприятий, предоставление льгот самозанятым, снижение административных барьеров для инвесторов) характер.

Все это указывает на необходимость гибкого подхода к реформированию действующей в России системы бюджетного федерализма, который сочетал бы государственный протекционизм в отношении малого и среднего предпринимательства с увеличением финансовой автономии местных бюджетов. ■

### Литература

1. Аветисян И.А. Регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации – неотъемлемая часть бюджетного менеджмента // Вопросы территориального развития. 2018. № 1 (41). С. 10–21.
2. Алехнович А.О. Реформа налоговых и бюджетных механизмов: материалы заседания Рабочей группы Государственного Совета РФ по вопросам повышения инвестиционной привлекательности субъектов РФ. 4 октября 2019 г. // Архив Агентства стратегических инициатив. 2019 г.
3. Всероссийский конкурс лучших практик и инициатив социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. URL: [https://asi.ru/investclimate/practices\\_sed/](https://asi.ru/investclimate/practices_sed/)
4. Никитин А.С. Метод дорожного картирования в деятельности региональных управленческих команд субъектов Российской Федерации // Российское предпринимательство. 2017. Т. 18. № 10. С. 1579–1596.
5. Попадюк Н.К., Семкина О.С. Способы и формы инициирования муниципальными образованиями инвестиционной активности: международный опыт // Вестник Университета. 2013. № 20. С. 95–101.
6. Шаков Е.Е., Чистякова И.С. Инструментарий инвестиционной стратегии муниципального образования и управление ее реализацией // Вестник НГУЭУ. 2017. № 3. С. 60–71.

### References

1. Avetisyan I.A. Regulation of intergovernmental fiscal relations in the Russian Federation is an inalienable part of budget management // Issues of Territorial Development. 2018. No. 1 (41). Pp. 10–21.
2. Alekhanovich A.O. Reform of tax and budget mechanisms: Materials of a meeting of Working Group of the State Council of RF on the issues of raising investment attractiveness of the RF subjects. October 4, 2019 // Repository of the Agency of Strategic Initiatives. 2019.
3. All-Russia competition of best practice and initiatives of socio-economic development of the subjects of the Russian Federation. URL: [https://asi.ru/investclimate/practices\\_sed/](https://asi.ru/investclimate/practices_sed/)
4. Nikitin A.S. The method of road mapping in the activities of regional management teams // Russian Entrepreneurship. 2017. Vol. 18. No. 10. Pp. 1579–1596.
5. Popadyuk N.K., Semkina O.S. Methods and forms of launching investment activity by municipalities: international experience // Bulletin of the University. 2013. No. 20. Pp. 95–101.
6. Shakov E.E., Chistyakova I.S. Tools of the municipal investment strategy and management of its implementation // Bulletin of NGUEU. 2017. No. 3. Pp. 60–71.

### Current Problems of Investment Attractiveness Development of Russian Municipalities

**Oleg I. Kondratenko** – Head of Center of Region Development, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; Postgraduate student of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russia). E-mail: kondratenko-oi@ranepa.ru

*The article analyzes the results of a survey of 2120 representatives of municipalities from 807 municipalities from 81 Russian regions. The goal of research: to obtain the views of respondents on the issues and necessary measures for the development of business environment in Russian municipalities. Research methodology: sociological survey, ranking of responses.*

*In responses of the majority of respondents, the inefficiency of attracting investment in municipalities is related to the issue of their insufficient budget provision, as well as low degree of their fiscal autonomy. The proposed measures are aimed at developing a flexible model of stimulating investment and entrepreneurial activity in Russian municipalities, combining state protectionism with measures to regulate the development of small and medium-sized businesses, and encouraging self-employment.*

**Key words:** investment climate, fiscal federalism, municipal budget, support of small and medium-sized businesses.

**JEL-codes:** E22, H72.