

Разработка инвестиционной стратегии регионов Сибирского федерального округа в рамках внедрения регионального инвестиционного стандарта

Е.А. Федулова

Одной из основных проблем социально-экономического развития России продолжает оставаться недостаточный уровень инвестиций. Доля инвестиций в ВВП, как правило, не более 20% в период 2000–2012 гг.¹, что приводит к деградации технологического и человеческого потенциала страны.

Во многом низкая инвестиционная активность обусловлена отсутствием инвестиционной стратегии. Хотя само по себе принятие инвестиционной стратегии как документа еще не гарантирует успеха, однако ее наличие является необходимым условием для реализации инвестиционной политики в части определения целей, объемов, структуры, источников и направлений инвестирования.

Ключевым элементом инвестиционной стратегии на региональном уровне является региональный инвестиционный стандарт. Его разработка началась в 2011 г., когда Председателем Правительства РФ В.В. Путиным было дано поручение Агентству стратегических инициатив (АСИ) создать Стандарт деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе (далее — Стандарт). Разрабатывая проект Стандарта, АСИ использовало инвестиционную практику наиболее успешных регионов.

Регионы Сибирского федерального округа (СФО) приступили к внедрению Стандарта в 2013 г. К 15 мая 2014 г. шесть субъектов приняли Инвестиционную стратегию. Четыре территории (Республика Алтай, Республика Бурятия, Кемеровская область, Красноярский край) разработали ее в качестве отдельного документа, два субъекта (Алтайский край и Республика Тыва) — в качестве раздела более общего регионального документа (Стратегии социально-экономического развития). В Забайкальском крае, Иркутской, Новосибирской и Омской областях и Республике Хакасия проекты инвестиционных стратегий проходят процедуру общественного обсуждения, в Томской области текст проекта региональной инвестиционной стратегии не был обнародован.

В Стандарте имеется пятнадцать разделов. Первый — «Утверждение высшими органами государственной власти субъекта РФ Инвестиционной стратегии

¹ Увеличить приток инвестиций в экономику РФ до 25% от ВВП возможно. Или нет // <http://opesc.ru/1429315.html> (дата обращения: 10.08. 2014).

региона». Содержанием данного раздела должна стать ясная стратегия с обозначением приоритетов инвестирования². Согласно Стандарту, Инвестиционная стратегия должна определять инвестиционные приоритеты региона: территории, отрасли, технологии опережающего развития, осваиваемые виды продукции, работ и услуг, планируемые к реализации проекты.

Следует отметить, что до последнего времени понятие инвестиционной стратегии применялось лишь на микроуровне (отдельное предприятие, бизнес-структура). Инвестиционная стратегия региона — относительно новая дефиниция экономической науки. Легальное определение инвестиционной стратегии для территории представлено в решении Совета глав правительств СНГ «О межгосударственной программе инновационного сотрудничества государств – участников СНГ на период до 2020 года»: «инвестиционная стратегия — формирование системы долгосрочных целей инвестиционной деятельности и выбор наиболее эффективных методов их достижения»³.

Исходя из представленного выше определения и требований Стандарта, стратегическим целеполаганием инвестиционной стратегии региона должно стать формирование наиболее эффективных методов достижения системы долгосрочных целей инвестиционной деятельности, определяющей инвестиционные приоритеты.

Изучив массив принятых и разработанных инвестиционных стратегий субъектов СФО, можно наблюдать масштабирование ошибки по формулированию цели инвестиционной стратегии региона. Во всех принятых инвестиционных стратегиях регионами СФО заявлено, что целью стратегии (в различных вариациях) является создание благоприятного инвестиционного климата в регионе (см. табл. 1).

Создание благоприятных условий для инвестирования является целью Стандарта, следовательно, произошла подмена целей Инвестиционного стандарта и Инвестиционной стратегии. При такой постановке целей складывается впечатление, что при внедрении Стандарта будет достигнута цель инвестиционной стратегии — создание благоприятного инвестиционного климата. Однако создание благоприятных условий для инвестирования является не более чем отдельным средством (или инструментом) достижения основной цели — увеличения объемов инвестиций, развития промышленного потенциала региона, структурной перестройки экономики, улучшения качества жизни населения. Таким образом, четыре региона СФО (Республики Алтай и Бурятия, Кемеровская область и Красноярский край) сузили цель инвестиционной стратегии до создания благоприятного инвестиционного климата, а в двух регионах (Алтайский край и Республика Тыва) цель стратегии вообще не сформулирована, при этом в указанных регионах данный раздел прошел общественную экспертизу.

² Инвестиционный портал Агентства стратегических инициатив. О стандарте // <http://investstandart.ru/o-standarte/> (дата обращения: 20.07. 2014)

³ Межгосударственная программа инновационного сотрудничества государств – участников СНГ на период до 2020 года // www.e-cis.info/foto/pages/20060.doc (дата обращения: 09.08. 2014).

Таблица 1

Содержание целей инвестиционных стратегий в субъектах СФО⁴

Название документа	Цель стратегии
<i>Утвержденные инвестиционные стратегии</i>	
Инвестиционная стратегия Республики Алтай на период до 2028 года: Закон Республики Алтай от 07.06.2013 № 32-РЗ	Целью Инвестиционной стратегии является создание максимально комфортных условий для старта и ведения бизнеса на территории Республики Алтай, а также формирование эффективной системы привлечения инвестиций и сопровождения инвестиционных проектов
Инвестиционная стратегия Республики Бурятия на период до 2020 года: Постановление правительства Республики Бурятия от 7 февраля 2014 года №39	Целью Стратегии является создание благоприятного инвестиционного климата в регионе для мобилизации внутренних инвестиционных ресурсов и увеличения притока внешних, направленных на модернизацию экономики, повышение ее конкурентоспособности и развитие человеческого капитала
Стратегия привлечения инвестиций в Кемеровскую область на период до 2030 года: Распоряжение Коллегии Администрации Кемеровской области от 1 августа 2014 г. № 520-р	Цели Стратегии: улучшение инвестиционного климата в Кемеровской области, достижение устойчивого социально-экономического развития Кемеровской области на основе роста производства товаров (выполнения работ, оказания услуг), опережающего создания новых рабочих мест с производительностью труда, соответствующей производительности, сложившейся в развитых экономиках мира, повышение уровня жизни населения
Инвестиционная стратегия Красноярского края на период до 2030 года: Приложение к указу Губернатора Красноярского края от 17.12.2013 № 239-уг	Инвестиционная стратегия Красноярского края на период до 2030 года определяет приоритеты и общие направления взаимодействия органов государственной власти Красноярского края, предпринимательского сообщества и жителей Красноярского края по созданию благоприятного инвестиционного климата в регионе
Инвестиционная стратегия Алтайского края принята в рамках актуализированной Стратегии социально-экономического развития Алтайского края на период до 2025 года, утвержденной законом Алтайского края от 21.11.2012 № 86-ЗС	Цель не сформулирована
Инвестиционная стратегия Республики Тыва представлена в виде раздела Стратегии социально-экономического развития Республики Тыва до 2020 г.: Постановление Правительства Республики Тыва от 04.04.2007 № 442 (ред. от 30.01.2012)	Цель не сформулирована. Указано, что повышение экономического потенциала республики, увеличение объемов производства, создание новых рабочих мест, рост благосостояния населения — основные задачи инвестиционной деятельности Республики Тыва.

⁴ Составлено автором по данным Системы управления проектами ADVANTA // <https://sup.asi.ru/> (дата обращения: 5.08.2014).

Название документа	Цель стратегии
<i>Опубликованные проекты инвестиционных стратегий</i>	
Проект Стратегии инвестиционного развития Забайкальского края на период до 2020 года	Цель разработки Стратегии — определение направлений инвестиционной политики Забайкальского края на период до 2020 года для обеспечения динамичного развития экономики в долгосрочной перспективе и повышения благосостояния населения Забайкальского края
Проект Инвестиционной стратегии Иркутской области на 2014–2025 годы	Цель 1. Создание благоприятного инвестиционного климата в Иркутской области. Цель 2. Повышение инвестиционной привлекательности Иркутской области. Цель 3. Инновационное обновление традиционных отраслей экономики Иркутской области. Цель 4. Устойчивое и сбалансированное территориальное развитие Иркутской области. Цель 5. Создание положительного инвестиционного имиджа Иркутской области на федеральном и международном уровне
Проект Инвестиционной стратегии Новосибирской области на период до 2025 года	Цель разработки Стратегии — определение направлений инвестиционной политики для обеспечения динамичного развития экономики в долгосрочной перспективе и повышения благосостояния населения Новосибирской области
Проект Инвестиционной стратегии Омской области до 2025 года	Стратегическая цель государственной инвестиционной политики — формирование эффективной системы привлечения инвестиций и сопровождения инвестиционных проектов, создание максимально комфортных условий для старта и ведения бизнеса на территории Омской области
Проект Инвестиционной стратегии Республики Хакасия на период до 2020 года	Цель разработки Инвестиционной стратегии — определение основных инвестиционных приоритетов, стимулирующих прирост инвестиций в Республику Хакасия

В опубликованных проектах стратегий других регионов СФО виден более корректный подход к формулированию цели Стратегии. Особо можно выделить проект инвестиционной стратегии Иркутской области на 2014–2025 гг.⁵, где, во-первых, заимствовано представленное ранее определение инвестиционной стратегии и, во-вторых, сформулирована система долгосрочных целей инвестиционной деятельности региона. Создание благоприятного инвестиционного климата в Иркутской области является первой из пяти долгосрочных целей инвестиционной стратегии. Таким образом, создание благоприятных

⁵ Отчет о выполнении научно-исследовательской работы «Инвестиционная стратегия Иркутской области на 2025 год» // www.sup.asi.ru/cmn.aspx?pageName=Project.Documents (дата обращения: 11.08.2014).

условий инвестирования является обязательным, но недостаточным условием активизации инвестиционной деятельности региона.

Разработка региональной инвестиционной стратегии возможна только при соблюдении принципов проектного и стратегического менеджмента. Она может осуществляться профессиональными специалистами по публичному управлению и бизнес-администрированию. Поэтому, по мнению автора, попытка реализовать данный пункт Стандарта силами сотрудников профильных управлений и комитетов региональных администраций вряд ли будет результативной.

Согласно требованиям Стандарта к процессам разработки Инвестиционной стратегии следует привлекать специализированные организации, уже имеющие положительный опыт выполнения подобных проектов. Единственным регионом СФО, исполнившим данное требование стандарта, является Иркутская область. Разработчиком Инвестиционной стратегии Иркутской области на 2014–2025 годы является Федеральное государственное бюджетное учреждение «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации». Остальные регионы отказались от привлечения внешних консультантов и разрабатывали Инвестиционную стратегию собственными силами. В результате был проигнорирован ряд требований методологии современного стратегического менеджмента. В столь крупной экономической системе, как регион, подобные ошибки могут повлечь тяжелые последствия. В современном стратегическом менеджменте категория стратегии может применяться в двух основных значениях:

- стратегия как план (design) представляет собой документацию, описывающую идею, замысел развития;
- стратегия как проект (project) представляет собой вид деятельности, имеющий признаки целенаправленности, временности, последовательности и уникальности⁶.

Проектный менеджмент указывает на необходимость трактовки стратегии как проекта. Но понимание стратегии исполнительными органами власти субъектов РФ сводится к первому варианту — стратегия как план. Дело в том, что сотрудники региональных администраций ориентированы на выполнение текущих функциональных обязанностей. При разработке нового документа они изучают законодательство, разрабатывают макет, подбирают примеры лучшей практики схожих регионов и на этой основе составляют «новую» стратегию. Но даже при таком подходе регионы сталкиваются с существенной проблемой — отсутствием базового закона о стратегическом планировании социально-экономического развития региона, определяющего основные принципы, требования и условия регионального стратегического планирования.

Обзор регионального законодательства показал, что система документов стратегического планирования традиционно включает:

- стратегию социально-экономического развития;
- схему территориального планирования;
- отраслевые стратегии;
- программу социально-экономического развития на среднесрочный период.

⁶ Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Д. Школы стратегий. СПб: Питер, 2000. С. 115.

В то же время система документов программно-целевого планирования региона включает:

- государственные программы;
- ведомственные целевые программы;
- доклад о результатах и основных направлениях деятельности;
- доклады губернатора;
- сводный доклад по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления;
- годовой отчет о результатах и ходе исполнения программы социально-экономического развития на среднесрочный период⁷.

Таким образом, этих документов недостаточно для формирования полноценной нормативно-правовой базы по разработке стратегии. В Российской Федерации до сих пор отсутствует закон «О стратегическом планировании социально-экономического развития региона». Несмотря на это, субъекты РФ разрабатывают и пересматривают стратегии и концепции социально-экономического развития территории даже в отсутствие нормативно-правовой базы. Но инвестиционная стратегия является неотъемлемой частью социально-экономического развития региона и без четко очерченных нормативно-правовых требований ее полноценная разработка и реализация не представляется возможной.

В сложившейся ситуации субъекты Федерации могут либо использовать макет Стандарта, либо копировать, заимствовать и перерабатывать практики других регионов. Региональный инвестиционный стандарт содержит широкий перечень требований к формированию инвестиционной стратегии региона. Однако анализ принятых в регионах инвестиционных стратегий показал, что учтены далеко не все требования Стандарта. Особенно это касается плана мероприятий, направленных на достижение целей инвестиционной стратегии, потому что для каждого мероприятия должны быть приведены:

- описание его сути и ожидаемого результата (в том числе финансового);
- укрупненный план-график реализации мероприятия;
- оценка ресурсов, требуемых для реализации (в том числе трудовых);
- оценка стоимости реализации и возможных последующих затрат;
- источники финансирования;
- критерии успеха применения мероприятия, предполагающие возможность количественной оценки;
- структура и конкретное лицо, ответственные за реализацию мероприятия⁸.

На практике далеко не все эти пункты отражены в полной мере. Например, в Инвестиционной стратегии Красноярского края на период до 2030 г. разделу 4 «Мероприятия, направленные на решение стратегических задач, оценка ресурсов на их выполнение» уделена одна страница текста. В Стратегии социально-экономического развития Республики Тыва до 2020 г. механизм реализации инвестиционной стратегии занимает лишь полстраницы.

⁷ Федулова Е.А. Практика внедрения регионального инвестиционного стандарта в регионах Сибирского федерального округа // Сибирская финансовая школа. 2014. №2. С. 15–23.

⁸ Инвестиционный портал Агентства стратегических инициатив. О стандарте // <http://investstandart.ru/o-standarte> // (дата обращения: 20.07.2014).

Совокупность представленных в Стандарте требований представляет собой дорожную карту — пошаговый план действий, определяющий мероприятия по реализации положений инвестиционной стратегии в установленные сроки ответственными из числа сотрудников органов исполнительной власти региона. Но в СФО ни одна инвестиционная стратегия региона не сопровождается разработкой дорожной карты. Поэтому, если признаки целенаправленности, временности и уникальности в принимаемых инвестиционных стратегиях в той или иной мере присутствуют, то признак последовательности отсутствует вовсе. Это позволяет утверждать, что реализация большинства разделов Стратегии так и останется на уровне идеи, замысла и вряд ли будет реализована как проект.

Однако дорожная карта как механизм реализации отдельного раздела стратегии существует, в частности, в проекте Инвестиционной стратегии Иркутской области на 2014–2025 гг. Дорожная карта развития инновационной и инвестиционной инфраструктуры Иркутской области содержит порядок действий, сроки исполнения и ответственных исполнителей по различным задачам стратегии согласно плану мероприятий⁹.

Анализ инвестиционных стратегий регионов СФО показал, что представленные документы не отвечают требованиям стратегического менеджмента, прежде всего по причине отсутствия в них паттерна действий. Особенно заметно невыполнение таких требований Стандарта (заимствованных из стратегического менеджмента), как установление структуры и периодичности отчетности о реализации мер, значениях целевых показателей и их соответствии плановым значениям; разработка и утверждение регламента контроля исполнения и пересмотра инвестиционной стратегии. Инвестиционные стратегии регионов СФО не содержат процедуру контроля и пересмотра плана действий. Предположение о неизменности внешних условий реализации инвестиционной стратегии в среднесрочной перспективе видится несостоятельной.

Поэтому изучение положительного опыта Иркутской области по разработке Инвестиционной стратегии региона представляет определенную практическую ценность для других регионов. Управление реализацией инвестиционной стратегии данного региона предполагается осуществлять согласно плану-схеме, представленной на рис. 1.

Процесс управления реализацией Инвестиционной стратегии Иркутской области на период до 2015 г. состоит из четырех последовательных этапов:

- 1) разработка комплекса мероприятий, направленных на достижение целей инвестиционной стратегии;
- 2) рассмотрение, согласование и утверждение комплекса мероприятий по реализации инвестиционной стратегии;
- 3) плановый контроль реализации инвестиционной стратегии;
- 4) обязательный пересмотр инвестиционной стратегии.

⁹ Отчет о выполнении научно-исследовательской работы «Инвестиционная стратегия Иркутской области на 2025 год» // www.sup.asi.ru/cmn.aspx?pageName=Project.Documents // (дата обращения: 11.08.2014).

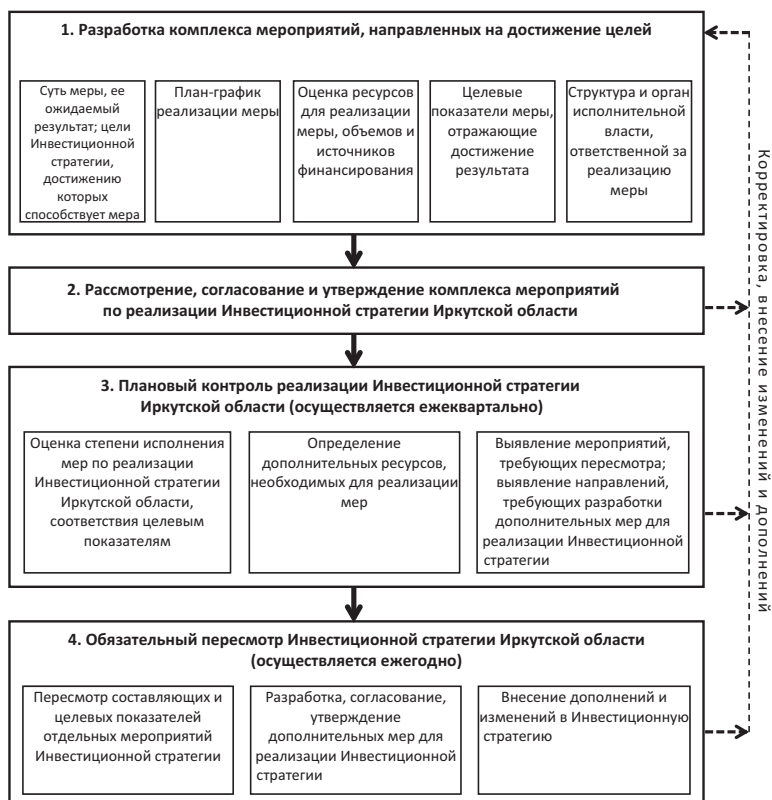


Рис.1. План-схема процесса управления реализацией Инвестиционной стратегии Иркутской области на период до 2025 г.

Таким образом, управление инвестиционной стратегией Иркутской области после ее принятия как нормативно-правового документа будет основано на процессном подходе, который, по мнению автора, должен стать основной методологической базой не только реализации, но и разработки инвестиционной стратегии региона.

Органом, ответственным за реализацию Инвестиционной стратегии Иркутской области, является Правительство Иркутской области в лице первого заместителя Председателя Правительства Иркутской области. Текущее управление и мониторинг реализации стратегии осуществляет Министерство экономического развития Иркутской области. Таким образом, в Стратегии разведены центры стратегического и оперативного управления. Безусловно, при реализации такого сложного процесса, как региональная инвестиционная стратегия, хозяином процесса должен стать руководитель с сильной волей, большим авторитетом, стоящий над функциональной разобщенностью структурных подразделений региональной администрации. На эту роль могут претендовать либо губернатор региона, либо его первый заместитель. В противном случае реализовать стратегические цели Стратегии не удастся, т. к. они могут быть враждебны как

функциональным процессам структурных подразделений региональной администрации, так и оперативным целям участников инвестиционного процесса.

На первом этапе, при разработке комплекса мероприятий, направленных на достижение целей Инвестиционной стратегии Иркутской области, учитываются положения Программы социально-экономического развития области. При определении структуры и органа исполнительной власти, ответственных за реализацию меры, также должна указываться государственная региональная программа, в рамках которой будут осуществлены соответствующие мероприятия. Цели, задачи и мероприятия государственных программ Иркутской области могут быть скорректированы для реализации Инвестиционной стратегии. Результатом выполнения второго этапа является включение разработанных мероприятий Инвестиционной стратегии в планы мероприятий по реализации государственных программ Иркутской области.

В рамках третьего этапа Министерство экономического развития региона на ежеквартальной основе должно будут осуществлять мониторинг реализации Инвестиционной стратегии. Ответственные за реализацию мероприятий Инвестиционной стратегии будут направлять в Министерство экономического развития Иркутской области краткие отчеты о ходе реализации Инвестиционной стратегии. Результатом выполнения этапа может стать внесение изменений в государственные программы области в части включенных в них мероприятий. Изменение целей, задач и показателей Инвестиционной стратегии допускается только в рамках следующего этапа.

На четвертом этапе Правительство Иркутской области при участии Министерства экономического развития региона должно будет проводить оценку степени достижения целей Инвестиционной стратегии. В рамках данной оценки также формируются предложения по корректировке Инвестиционной стратегии и мероприятий по ее реализации, в том числе с учетом изменений в стратегических приоритетах развития области, установленных Программой социально-экономического развития. Результаты оценки представляются в форме доклада первого заместителя Председателя Правительства Иркутской области на заседании Инвестиционного совета. По итогам заседания Инвестиционный совет формирует и публикует заключение, содержащее оценку хода реализации Инвестиционной стратегии и мер по ее корректировке. Результаты заседания учитываются при внесении изменений и дополнений в Инвестиционную стратегию региона. В случае острой необходимости (при существенном изменении макроэкономической обстановки, принятии новой Программы социально-экономического развития области и т. д.) мероприятия данного этапа могут проводиться чаще, чем один раз в год.

Изучив опыт разработки и реализации инвестиционной стратегии регионов, СФО и опираясь на требования Инвестиционного стандарта, наиболее удачной попыткой можно признать Проект инвестиционной стратегии Иркутской области на период до 2025 г. Из утвержденных документов также следует выделить Инвестиционную стратегию Республики Бурятия¹. Документ содер-

¹ Инвестиционная стратегия республики Бурятия // invest-buryatia.ru/userfiles/files/Стратегия.docx (дата обращения: 11.08. 2014).

жит приложение «План мероприятий по реализации инвестиционной стратегии Республики Бурятия на период до 2020 года», в котором отражен полный перечень задач с указанием источников финансирования и в разбивке по годам, с определением ожидаемых результатов и указанием ответственного исполнителя.

Разработчики данной Стратегии подошли к подготовке документа максимально ответственно, однако сказались нехватка знаний в области проектного и стратегического менеджмента — в тексте документа отсутствует описание последовательности действий (паттерна действий), что в дальнейшем может привести к проблемам реализации стратегии. По той же причине нельзя назвать Инвестиционную стратегию Республики Бурятия на период до 2020 г. эталонной для СФО. Разработка и реализация инвестиционной стратегии в других регионах СФО в еще большей мере далека от совершенства.

Анализ исполнения первого раздела Стандарта позволяет сформулировать следующие предложения по совершенствованию методологических подходов при разработке и реализации региональной инвестиционной стратегии.

1. Методологической основой разработки и реализации инвестиционной стратегии на мезоуровне должен стать процессный подход управления. Инвестиционный процесс характеризуется быстро меняющимися внешними условиями и большим количеством входных факторов при относительной неизменности долгосрочной совокупности целей, что требует постоянного контроля и ревизии действий, а также наличие реального хозяина процесса.

2. При разработке и реализации инвестиционной стратегии необходимо соблюдать принципы и правила стратегического менеджмента и требования Стандарта. Инвестиционные стратегии регионов, разработанные без учета основных принципов проектного и стратегического менеджмента, не дают представления о последовательности действий при их реализации, отчего возникают сомнения относительно их выполнимости.

3. В качестве цели инвестиционной стратегии региона предлагается формирование наиболее эффективных методов достижения системы долгосрочных целей инвестиционной деятельности, определяющей инвестиционные приоритеты региона. При ревизии инвестиционных стратегий регионами СФО необходимо исправить ошибку при формулировании целей стратегий.

4. Назрела необходимость разработки и принятия федерального закона «О стратегическом планировании социально-экономического развития региона». Инвестиционная стратегия является неотъемлемой частью социально-экономического развития территорий, и без четко определенных нормативно-правовых требований эффективная разработка и реализация инвестиционной стратегии не представляется возможной.

Список используемых источников

1. Инвестиционный портал Агентства стратегических инициатив. О стандарте // <http://investstandart.ru/o-standarte/> (дата обращения: 20.07. 2014).
2. Инвестиционная стратегия Республики Бурятия // invest-buryatia.ru/userfiles/files/Стратегия.docx (дата обращения: 10.08. 2014).

3. Межгосударственная программа инновационного сотрудничества государств – участников СНГ на период до 2020 года // www.e-cis.info/foto/pages/20060.doc (дата обращения: 09.08. 2014).

4. Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпл Д. Школы стратегий. СПб: Питер, 2000. С. 115.

5. Отчет о выполнении научно-исследовательской работы «Инвестиционная стратегия Иркутской области до 2025 года» // www.sup.asi.ru/cmn.aspx?pageName=Project.Documents (дата обращения: 11.08. 2014).

6. Система управления проектами // <https://sup.asi.ru/> (дата обращения: 05.08. 2014).

7. Увеличить приток инвестиций в экономику РФ до 25% от ВВП возможно. Или нет // <http://opes.ru/1429315.html> (дата обращения: 11.08. 2014).

8. Федулова Е.А. Практика внедрения регионального инвестиционного стандарта в регионах Сибирского федерального округа // Сибирская финансовая школа. 2014. №2. С. 15–23.