

## ДОКЛАД

### **«О трудностях в работе и необходимых мерах поддержки региональных инвестиционных агентств и корпораций развития»**

В рамках Международного инвестиционного форума «Сочи-2015» представители Минэкономразвития России, АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов», Российского союза промышленников и предпринимателей, а также руководители региональных инвестиционных агентств и корпораций развития обсудили необходимые меры поддержки и основные трудности в работе специализированных организаций по привлечению и сопровождению инвестиций в регионах (далее – региональные институты развития, РИР).

Обсуждение состоялось в рамках круглого стола, проводимого некоммерческой организацией «Национальная Ассоциация агентств инвестиций и развития» (НААИР), объединяющей региональные агентства и корпорации развития, с целью координации работы по активизации инвестиционных процессов в субъектах Российской Федерации.

На сегодня в деятельности региональных институтов развития назрел ряд проблем, заслуживающих внимания. В каждом из регионов есть свои специфические трудности, однако существуют общие сложности, с которыми РИР сталкиваются в большинстве регионов.

Данный доклад представляет общую позицию, сформированную на основе комментариев, полученных от представителей региональных институтов развития, относительно основных проблем, с которыми они сталкиваются в своей работе и возможных путей их решения.

## **1. Региональные институты развития имеют неопределенный статус и место в системе органов власти.**

Большинство регионов выражают свою озабоченность в связи с неопределенным статусом и местом в системе органов власти, отсутствием единого правового поля работы РИР и эффективных устоявшихся моделей их деятельности.

Корпорации развития, агентства инвестиционного развития, иные аналогичные организации созданы в большинстве регионов для реализации мероприятий, предусмотренных Стандартом деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по обеспечению благоприятного инвестиционного климата, разработанных АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» (далее - АСИ). Показателями выполнения п. 6 и п. 9 данного Стандарта является «Наличие в субъекте РФ специализированной организации по привлечению инвестиций и работе с инвесторами», а также «по сопровождению инвестиционных проектов».

При этом четкого указания на тип «специализированной организации», ее организационно-правовую форму, функции, полномочия, модель деятельности нигде не содержится. При создании таких организаций региональные органы власти обычно руководствовались так называемыми «лучшими практиками» АСИ. В качестве лучших практик признавались ОАО «Корпорация развития Калужской области», АИР Республики Татарстан и некоторые другие примеры.

Для абсолютного большинства регионов создание РИР было реакцией на федеральный тренд. Формальное удовлетворение критериев Стандарта АСИ на деле привело к необдуманному копированию опыта «регионов-первопроходцев», без должного анализа повторялись старые ошибки.

Главной и наиболее существенной проблемой в деятельности региональных институтов развития является неопределенность их статуса и модели функционирования.

До сих пор в регионах нет единого устоявшегося понимания, зачем нужны РИР. Региональные институты развития вынуждены искать себе место в структуре органов государственной власти, многое зависит от договоренностей и способностей руководителей.

Различные инициативы в сфере привлечения инвестиций потенциальных инвесторов в регионах часто остаются без должного внимания государственных организаций, министерств и ведомств. Учитывая межведомственный характер инвестиционной работы, необходимо *определить статус инвестиционных агентств на всей территории Российской Федерации и повысить его до соответствующего уровня.* Координировать работу государственных (муниципальных) органов власти без повышения статуса инвестиционных агентств невозможно.

К настоящему моменту в большинстве регионов России были созданы РИР, которые можно условно разделить на 2 группы:

- Корпорации развития – девелоперы, которые обладают активами, землей. Они создают индустриальные парки и развивают их инфраструктуру.
- Агентства инвестиционного развития – фронт-офисы, которые занимаются продвижением региона и привлечением инвестиций, осуществляют консалтинг для бизнеса и органов власти.

Тем не менее, по-прежнему не существует четкого понимания и разделения между различными моделями «специализированных организаций». Кроме того, некоторые регионы отмечают, что «Лучшие практики» АСИ формировались на основе изучения опыта регионов, преимущественно находящихся в Центральном, Приволжском и Южном федеральном округах. При этом, специфика «окраинных» регионов и регионов с особыми условиями хозяйствования не учитывалась.

## **2. Существует проблема организационно-правовой формы РИР. Форма акционерного общества сопряжена с рядом трудностей.**

Выбор подходящей организационно-правовой формы РИР на практике также представляется сложным. Их формирование на основе государственных бюджетных учреждений накладывает определенные ограничения, снижает гибкость структуры. С другой стороны, выбор формы акционерного общества по опыту прошедших лет также несет за собой ряд трудностей.

РИР в форме ОАО представляют из себя квази-коммерческие компании. Большинство из них реализуют функции субъекта РФ по обеспечению благоприятного инвестклимата и не имеют административной и финансовой самостоятельности, ведь должны согласовывать с органами власти текущие операционные решения. Существует противоречие между необходимостью обеспечения прибыльности АО и приращения ими активов (экономическая суть деятельности любого хозяйственного общества) и задачами обеспечения максимально комфортной среды для инвесторов. Инвесторы и инициаторы инвестиционных проектов являются для РИР клиентами, работа с которыми должна строиться на коммерческой основе. Однако в этом случае возникает противоречие с выполнением задачи по обеспечению максимально комфортных условий для инвесторов.

Одним из основных направлений деятельности РИР является привлечение инвестиций, создание инвестиционных площадок и проработка значимых для региона проектов, то есть носит во многом некоммерческий характер. Работа в общественных организациях и ассоциациях, участие в форумах, различных публичных мероприятиях, организация переговоров и работа с потенциальными инвесторами формирует расходы, которые обладают значительным влиянием на финансовые показатели региональных институтов развития образованных в форме акционерных обществ. Поэтому требуется формирование дополнительных механизмов в рамках

региональных программ на получение субсидий на возмещение обоснованной затратной части для проведения работы по перспективным проектам.

Для многих Корпораций развития региональными органами власти предусмотрен механизм бюджетного финансирования «де факто» за счет увеличения уставных капиталов. «Проедание» уставных капиталов Корпорациями, связанное с необходимостью выполнения «неоплачиваемых» функций, рано или поздно приводит к вопросу целесообразности дальнейшего существования этих «хозяйственных обществ».

### **3. РИР не хватает финансирования для эффективной работы.**

Многие РИР не обладают необходимыми полномочиями и ресурсами для оказания имущественной и финансовой поддержки реализации проектов в приоритетных отраслях экономики. Это резко ограничивает возможности инвестиционных агентств при работе с инвесторами.

Региональные бюджеты в своем большинстве являются дефицитными. В этих условиях объемы финансирования деятельности, направленной на привлечение инвестиций (в т.ч. и на деятельность региональных институтов развития), зачастую являются незначительными, а в ряде случаев – не обеспечивающими ее минимально необходимые параметры.

Возможно, стоит рассмотреть вопрос создания специализированных *финансовых продуктов для финансирования РИР со стороны госбанков, федеральных институтов развития на льготных условиях*. РИР нужны источники «длинных» денег для финансирования наиболее эффективных инвестиционных проектов.

Целесообразным представляется *создание федерального фонда поддержки инвестиционных агентств и корпораций развития*. Возможным вариантом финансовой поддержки вышеуказанных организаций является *разработка государственной целевой программы развития инвестиционной*

*деятельности на территории Российской Федерации.* При этом необходимо предусмотреть возможность централизованного финансирования различных мероприятий федерального уровня в субъектах России: обучение и повышение квалификации специалистов региональных инвестиционных агентств и корпораций развития; разработку бизнес-планов проектов, имеющих приоритетное значение для определенного субъекта РФ или России в целом; проведение маркетинговых исследований, в том числе на территории России; разработку проектно-сметной документации; финансирование работы инжиниринговых центров и т.д.

#### **4. РИР не имеют «особого» юридического статуса, необходимого для эффективной работы**

Юридический статус «специализированных организаций» не определен. «В обиходе» их называют «региональными институтами развития». Однако, никаких весомых эффектов от таких чисто формальных описаний не имеется. Напротив, на практике деятельность АО с государственным участием приводит к необходимости серьезных людских, временных и финансовых затрат, связанных с выполнением внутренних административных, хозяйственных процедур: процедуры эмиссии акций, раскрытия информации, иные акционерные процедуры, обеспечение аудиторских проверок, большой объем отчетности (по сути, двойной по сравнению с «обычными» ООО или бюджетными учреждениями), осуществление закупок в соответствии с Федеральными законами №№ 223-ФЗ и 44-ФЗ и т.д.

Во многих случаях при реализации инвестиционных проектов возникают проблемы с выполнением норм антимонопольного законодательства, законодательства в области земельно-имущественных отношений, так как Корпорации в форме АО не имеют никакого специального юридического статуса по сравнению с «обычными»

хозяйствующими субъектами. Так, например, при строительстве дороги в индустриальный парк нужно конкурировать с частными компаниями на конкурсе по земле.

Проблема создания единого правового поля для работы РИР чрезвычайно актуальна. Земельное, налоговое, бюджетное, градостроительное, экологическое законодательство не учитывает существование РИР. Отсутствует понимание сущности работы РИР со стороны контрольно-ревизионных органов (Счетная палата, Федеральная налоговая служба, Прокуратура) и, соответственно, они, зачастую следуя «букве» закона, выпускают отрицательные заключения проверок и препятствуют работе.

#### **5. Отсутствуют инструменты эффективного взаимодействия и влияния на решения органов федеральной власти**

Как было отмечено выше, работа с инвесторами имеет межведомственный характер. Для согласования и продвижения инвестиционных проектов необходимо взаимодействовать с различными организациями на федеральном уровне, что с учётом ограниченных инструментов РИР несет за собой определённые сложности. Налицо отсутствие специальных норм законодательства, регулирующих деятельность региональных институтов развития, порядок их взаимодействия с органами власти и федеральными институтами развития, а также отсутствие законодательства.

Негативное влияние оказывает тот факт, что отсутствует механизм привлечения к процессу подготовки федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы правового регулирования инвестиционной деятельности.

## **6. Многие РИР не наладили эффективного взаимодействия с федеральными институтами развития.**

Также отсутствуют типовые стандарты взаимодействия с федеральными институтами развития (РФПИ, ВЭБ, ЭКСАР, Фонд развития промышленности, Фонд развития моногородов, Роснано, Сколково и пр.) - исследование показывает, что большая часть РИР не наладили с ними конструктивного взаимодействия.

Проблемой организации взаимодействия РИР с федеральными институтами развития является отсутствие (в большинстве случаев) соответствующих целей и задач у последних. В силу этих причин, региональные институты развития для федеральных институтов развития ничем не отличаются от «обычных» хозяйствующих субъектов. В каждом случае эффективное взаимодействие приходится налаживать только путем личных коммуникаций по каждому конкретному вопросу (проекту). С другой стороны, федеральные институты развития не получают необходимой обратной связи (например, в виде перспективных инвестиционных проектов) от региональных институтов развития – зачастую приоритеты федеральных институтов развития сильно отличаются от приоритетов на местах. Например, ниша проектов малого бизнеса с объемом инвестиций от 5 до 100 млн. рублей практически не имеет действенных механизмов поддержки на уровне федеральных институтов развития, в то время как для регионов серьезная поддержка большого количества таких проектов проблематична. Возможно, такая поддержка будет осуществляться в рамках недавно созданной Федеральной корпорации по развитию малого и среднего предпринимательства.

В настоящее время координацией работы инвестиционных агентств занимаются несколько организаций федерального уровня, таких как Министерство экономического развития РФ, Министерство промышленности и торговли РФ, Агентство стратегических инициатив.

Представляется целесообразным *определить один центр ответственности при выработке рекомендаций* региональным инвестиционным агентствам и корпорациям.

#### **7. Отсутствуют инструменты эффективного взаимодействия и влияния на решения инфраструктурных монополистов.**

В большинстве регионов также наблюдается проблема в отношениях с монополистами-поставщиками газа и электроэнергии в вопросе согласования локализации в регионе энергоемких инвестиционных проектов. Суть затруднений заключается в том, что энергомонополисты фактически уклоняются от заблаговременного согласования дорожных карт, имеющих цель своевременного обеспечения энергоресурсами предприятий, строящихся в регионе в соответствии с реализуемыми компаниями-инвесторами бизнес-планами, что напрямую отражается на сроках подключения коммуникаций и инвестиционной привлекательности регионов.

В территориальных подразделениях энергетических монополистов необоснованно ограничивается доступ представителей региональных исполнительных органов государственной власти и самих инвесторов к информации о существующих резервах в снабжении потребителей газовым топливом, о свободных для подключения мощностях. Перспективные планы развития энергетических монополий на территории конкретных субъектов РФ, как правило, не учитывают положений документов о стратегическом развитии территорий в части создания энергетических резервов для вновь создаваемых крупных промышленных производств.

## **8. Существуют сложности во взаимодействии с международными компаниями и фондами.**

РИР сталкиваются с определёнными сложностями и во взаимодействии на международном уровне.

Во-первых, у ряда регионов сложности вызывает процесс проверки благонадежности иностранных компаний. При общении с МИД России и торговыми представительствами России за рубежом, РИР сталкиваются с ограниченностью информации и длительными сроками её представления. Это снижает эффективность взаимодействия с иностранными компаниями.

Во-вторых, общение с зарубежными контрагентами требует высокой квалификации в инвестиционной сфере, продвинутого уровня знания иностранных языков, что для регионов создает дополнительные вызовы, особенно в случае редких, азиатских языков (актуально в свете переориентации на Восточных инвесторов). В случае сотрудничества с крупными международными фондами и институтами развития имеет смысл некоторая централизация и объединение усилий региональных РИР в деле организации их работы в России.

Актуальным направлением также представляется организация централизованных совместных деловых поездок за рубеж (возможно под кураторством Правительства РФ или Минэкономразвития РФ) с целью презентации инвестиционного потенциала отдельных регионов и установления бизнес-контактов.

## **9. Многие региональные институты развития не нашли своего места в системе региональных органов власти.**

РИР встречаются с рядом проблем и на региональном уровне. Это, как уже отмечалось ранее, в значительной степени связано с неопределенностью роли региональных институтов развития в системе органов власти,

отсутствием закрепленного юридического статуса и, как следствие, непонимания сути их работы со стороны представителей региональных властей.

Существует проблема отсутствия согласованности действий и разграничения полномочий между участниками процесса по работе с инвестициями и созданию инфраструктуры индустриальных (промышленных) парков в регионе. Без эффективного взаимодействия невозможно оперативно решать вопросы, связанные с реализацией региональных инвестиционных проектов. РИР зачастую дублируют функции профильных региональных министерств и департаментов (по инвестиционной политике). Более того, зачастую, между ними наблюдается конкуренция. Наблюдаются попытки передать друг другу трудоемкую бумажную работу и, наоборот, присвоить достижения в работе с инвесторами. Характерной проблемой также является низкий уровень подготовки специалистов органов власти и местного самоуправления в вопросах организации инвестиционного процесса.

В регионах необходима *консолидация информации по работе с инвесторами*. Каждое министерство пытается самостоятельно взаимодействовать с инвесторами своего профиля. Негативное влияние также оказывает неразвитость системы автоматизации актуальных инфраструктурных, инженерных, коммуникационных, трудовых, законодательных ресурсов региона и муниципалитетов, что приводит к снижению скорости принятия решения о вхождении в регион.

В свою очередь, низкий уровень знаний инициаторов проектов о подготовке проектной документации (бизнес-планов, финансовых моделей) ведет к низкому качеству проектной документации предлагаемых в регионах проектов для инвестирования. Кроме того, муниципалитеты направляют информацию о потенциальных проектах и площадках в разных форматах и с неполной информацией, что усложняет процесс актуализации «инвестиционной карты».

## **10. Сотрудникам региональных институтов развития не хватает квалификации.**

Каждый регион при создании РИР сталкивался с острым дефицитом сотрудников, имеющих опыт работы с инвестиционными проектами. Специалистов по привлечению инвестиций в России не готовят нигде. При этом, несмотря на ограниченные возможности по оплате труда, требуется большой спектр навыков и широкие компетенции: понимание принципов работы органов власти, бизнес-структур, знание языков, понимание инвестиционных и других финансовых процессов, отраслевые знания в сельском хозяйстве, промышленности, инфраструктуре, государственно-частном партнерстве и т.д.

Ощущается острая необходимость по *организации централизованной образовательной программы*, включающей семинары и практические мастер-классы, с привлечением специалистов-практиков, обладающих опытом и навыками реализации инвестиционных проектов. На основе такой программы в дальнейшем можно сформировать центры компетенции в сферах привлечения инвестиций, промышленного девелопмента, создания технопарков.

## **11. Нужны более подробные методические рекомендации по подготовке и сопровождению инвестиционных проектов.**

Представители РИР сошлись во мнении, что для организации более эффективной работы не хватает расширенных рекомендаций по подготовке и привлечению инвестиционных проектов.

Ежегодно АСИ выпускает сборник лучших региональных практик, а также оценивают региональные институты развития по трем направлениям.

По каждому из пунктов возникает ряд вопросов, например:

Пункт 6 Стандарта АСИ: «Проектный офис» по привлечению инвесторов и продвижению региона.

Какие тренды в современном мире? С какими странами возможно сотрудничество? Где лучше организовывать инвестиционные презентации регионов или бизнес-миссии, как подходить к презентации в той или иной стране?

Пункт 9 Стандарта АСИ: «Проектный офис» по созданию и развитию регионального инвестиционного портала.

Какая информация необходима инвестору (иностранному, российскому, начинающему, действующему, промышленному или планирующему инвестировать в общественную инфраструктуру)? Как ее лучше структурировать и подавать? Чем отличается подача информации для европейских, азиатских, турецких, американских инвесторов или ТНК? Какие существуют международные стандарты оценки территорий для размещения производств?

Пункт 10 Стандарта АСИ: «Проектный офис» по сопровождению инвестиционных проектов.

В соответствии с каким полномочием субъекта осуществляется сопровождение инвесторов? Является ли это госуслугой? В чем заключается функция сопровождения (информирование об участках и регионе или сбор документов)? От какой суммы целесообразно брать проекты на сопровождение? Разграничение функционала между региональным инвестиционным агентством, зрелой системой МФЦ и зрелой сетью Центров поддержки малого и среднего бизнеса (учитывая, что крупный бизнес сопровождают международные консультанты)?

## **12. Не хватает централизованной площадки для сотрудничества между агентствами.**

Несмотря на то, что регионы конкурируют за инвестиции, большинство РИР сходятся во мнении о том, что необходимо более тесное взаимодействие. Сфера привлечения и сопровождения инвестиций очень узкая и обмен опытом просто необходим.

Целесообразным является регулярное, возможно ежеквартальное проведение организационных совещаний, на которых могут быть рассмотрены разъяснения и трактовки, подведены итоги и результаты работы. В рамках централизованного органа могут рассматриваться операционные узкоспециализированные вопросы, такие как разработка новых инструментов, показателей эффективности (KPI), определяться список актуальных мероприятий для участия. Возможно учреждение конкурса в отраслевых номинациях «РИР года», «проект года» и т.д, как форма поощрения и мотивации. В качестве такой площадки может выступить НО «Национальная Ассоциация агентств инвестиций и развития».

### **Выводы: наиболее распространенные общие проблемы РИР.**

1. Региональные институты развития имеют неопределенный статус и место в системе органов власти.
2. Существуют проблема выбора организационно-правовой формы РИР. Выбор формы акционерного общества несет за собой ряд трудностей.
3. Многим РИР не хватает финансирования для эффективной работы.
4. РИР не имеют «особого» юридического статуса, необходимого для эффективной работы.

5. Отсутствуют инструменты эффективного взаимодействия и влияния на решения органов федеральной власти.
6. Отсутствие эффективного взаимодействия РИР с федеральными институтами развития.
7. Отсутствуют инструменты эффективного взаимодействия и влияния на решения инфраструктурных монополистов.
8. Существуют сложности во взаимодействии с международными компаниями и фондами.
9. Многие агентства не нашли своего места в системе региональных органов власти.
10. Сотрудникам агентств не хватает квалификации.
11. Нужны более подробные методические рекомендации по подготовке и сопровождению инвестиционных проектов.
12. Не хватает централизованной площадки для сотрудничества между агентствами.

### **Предложения по возможным путям решения проблем:**

- Профильным федеральным ведомствам совместно с региональными органами власти сформировать и нормативно закрепить определение и статус «региональной специализированной организации по привлечению инвестиций и работе с инвесторами».
- АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» совместно с профильными федеральными ведомствами, на основе изучения практики деятельности Корпораций и Агентств развития различных регионов, разработать несколько типовых моделей функционирования региональных институтов развития. Каждая модель деятельности специализированной организации должна включать: описание

организационно-правовой формы, основные функции и полномочия, механизм финансирования деятельности, порядок оценки эффективности, границы применимости модели, ее плюсы и минусы.

- Профильным федеральным ведомствам (Минэкономразвития РФ, Минфин РФ) разработать рекомендации по нормативам финансирования деятельности региональных органов власти, направленной на привлечение инвестиций (в т.ч. и на деятельность региональных институтов развития).
- Профильным федеральным ведомствам (ФАС, Минэкономразвития РФ, Росимущество) рассмотреть возможность внесения изменений в антимонопольное законодательство, законодательство в области земельно-имущественных отношений в части облегчения отдельных юридических процедур для специализированных организаций по привлечению инвестиций и работе с инвесторами.
- Создать инструмент взаимодействия РИР по типовым вопросам с федеральными органами власти, федеральными институтами развития, инфраструктурными монополиями и международными фондами.
- Федеральным институтам развития разработать и внедрить типовые регламенты взаимодействия с региональными институтами развития.
- Инициировать нормативное закрепление такого порядка разработки перспективных планов развития энергомонополий и их энергетических мощностей, который был бы построен на проектном и согласованном с региональными институтами развития методе планирования особых промышленных зон и индустриальных парков в субъектах РФ, а также учитывал бы содержание документов регионального уровня о стратегическом

планировании развития территорий в части создания энергетических и технологических резервов для вновь создаваемых крупных промышленных производств.

- МИД РФ внедрить централизованную систему проверки благонадежности российских и зарубежных компаний и фондов для региональных агентств инвестиций и корпораций развития.
- Минэкономразвития РФ рассмотреть возможность централизованных совместных выездов РИР за рубеж с целью организации презентаций и установления бизнес-контактов.
- Организовать образовательную программу, включающую семинары и практические мастер-классы, с привлечением специалистов-практиков, обладающих опытом и навыками реализации инвестиционных проектов и пониманием инвестиционного процесса.
- Разработать подробные методические рекомендации по подготовке и сопровождению инвестиционных проектов.
- Создать эффективную платформу для обмена опытом и других видов сотрудничества между агентствами.

Некоммерческая организация «Национальная Ассоциация агентств инвестиций и развития» (НААИР) выражает готовность сопровождать реализацию перечисленных выше предложений во взаимодействии с профильными федеральными органами государственной власти с целью активизации инвестиционных процессов в регионах России.