

ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ В ПОДХОДАХ К РАЗРАБОТКЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

И. Е. Рисин, С. В. Харитон

Воронежский государственный университет

Для выявления общего и особенного в подходах к разработке и реализации региональной инвестиционной политики целесообразно анализ сложившейся практики регулирования инвестиционной деятельности в субъектах РФ проводить по следующим направлениям:

— региональное инвестиционное законодательство: состав законодательных актов, основные положения нормативных правовых документов, регулирующих инвестиционную деятельность;

— административный режим субъекта РФ;

— формы финансовой поддержки инвесторов (инвестиционные кредиты, гарантии, субсидии, субвенции и т.д.) и механизмы ее предоставления.

Законотворческая деятельность региональных властей, имея своей целью создание благоприятного правового поля для инвестиционной деятельности, может обеспечить существенное увеличение притока инвестиций в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Необходимым условием при этом является отсутствие противоречий между региональным и федеральным законодательством, а также мерами государственного регулирования, реализуемыми на федеральном и региональном уровнях.

К сожалению, на практике это условие часто не соблюдается. Разделение полномочий федерального центра и регионов в условиях несовершенной (только формирующейся) правовой базы в 90-е годы прошлого века привело к нарушению единого экономического пространства страны, частым изменениям в законодательстве, противоречивому толкованию и дискриминационно-

му применению действующих законов и, как следствие, к ухудшению условий для развития инвестиционной деятельности.

К примеру, в сфере регулирования земельных отношений Самарская, Саратовская области и Республика Татарстан до принятия Земельного Кодекса приняли собственные региональные законы, вводящие в действие рыночно-ориентированные земельные правила [1]. На практике это означает, что право собственности инвесторов, имеющих законный титул на владение землей в этих регионах, вполне может быть оспорено в суде федерального уровня.

Серьезным препятствием является противоречащее действующему законодательству вмешательство государственных структур в функционирование регионального рынка, что часто рассматривается органами государственного управления в качестве инструмента региональной инвестиционной политики. Наиболее существенны прямые ограничения на движение товаров между административно-территориальными единицами, включая барьеры для проникновения товаров в регионы (либо прямые ограничения и запреты, либо меры, приводящие к задержкам и проволочкам, такие, как специальные инспекции, сборы и платежи), оправдываемые мерами охраны здоровья населения или другими социальными причинами. В напряженных по позициям рыночной конъюнктуры ситуациях на продовольственном рынке зачастую применяются меры, ограничивающие вывоз основных продуктов питания из региона как инструмент «обеспечения продовольственной безопасности» или как условие получения бюджетных субсидий на их производство (Краснодарский край, Нижегородская, Ро-

стовская, Тамбовская области). Эти не носящие продолжительного характера и опротестовываемые прокуратурой ограничения отрицательно влияют на инвестиционный климат и имидж региональных властей в бизнес-среде.

Иногда ограничения не фиксируются в правовых документах, а являются следствием административного произвола государственных структур. Анализ источников, посвященных условиям, ограничивающим инвестиционную деятельность в РФ и ее регионах, позволяет предложить следующий их обобщенный перечень:

- ограничения на создание новых предпринимательских структур или на деятельность существующих (выдача и продление лицензий и произвольные изменения лицензионных процедур и требований);
- навязывание бизнесу определенных поставщиков товаров и услуг;
- ограничивающее конкуренцию привилегированное по сравнению с другими предпрятиями положение определенных предпринимательских структур;
- совмещение функций предпринимательских структур и государственных учреждений (совмещение бизнеса и регулирующих функций в одном учреждении);
- государственный контроль и администрирование бизнеса, незаконное вмешательство в управление бизнесом;
- несправедливое или некомпетентное выполнение обязанностей чиновниками, нарушение договорных обязательств;
- нестабильное законодательство, недостаточный доступ к информации;
- вмешательство в арбитражные процедуры, связанные с банкротством;
- препятствия на пути взыскания долгов одним предприятием с другого.

Исключить подобные ограничения достаточно сложно в силу их теневого, чаще всего официально нерегламентированного характера. Однако именно эти ограничения могут свести к нулю усилия региональных властей, направленные на создание благоприятного инвестиционного климата.

На протяжении 2000—2003 гг. значительно увеличилось число субъектов Федерации, в которых были приняты законодательные акты, ориентированные на создание благо-

приятных условий для притока инвестиций. Ряд наиболее прогрессивных регионов с учетом накопленного опыта постоянно вносит изменения и дополнения в нормативные правовые акты, делающие инвестиционное законодательство более понятным инвесторам и простым в действии. Помимо основных документов, непосредственно регулирующих инвестиционную деятельность, региональными органами власти с учетом интересов инвесторов разрабатываются в дополнение к федеральному законодательству нормативные правовые акты, затрагивающие градостроительные, земельные, имущественные и другие вопросы.

В отдельных субъектах РФ (например, в Московской, Ярославской, Новгородской областях) региональное инвестиционное законодательство имеет высокую степень проработки, а отдельные его нормы эффективно развивают и дополняют федеральное законодательство. В качестве примеров можно привести нормативные правовые акты, регламентирующие предоставление субвенций в Ярославской области, государственную поддержку рынка корпоративных облигаций в Московской области. Опыт этих регионов может быть использован при разработке соответствующих правовых актов в субъектах РФ, которые до нынешних пор не имеют инвестиционной законодательной базы, или для разработки модельных законопроектов.

В законодательных актах большинства субъектов предусматриваются значительные льготы и гарантии тем инвестиционным проектам, которые или включены в перечень приоритетных, или прошли предварительную экспертизу и заключили с администрацией области инвестиционное соглашение (договор), в котором фиксируются права и обязанности сторон.

Правда, в большинстве случаев нет формализованных критериев присвоения проекту статуса «приоритетный». Например, в Ярославской области проект относится к числу приоритетных, исходя из его социальной значимости, которая определяется специалистами администрации без оценки по каким-либо формальным признакам. «Положение о проведении конкурсов инвестиционных проектов социальной и народ-

нохозяйственной значимости», подписанное губернатором Тульской области, оставляет за пределами внимания формальные признаки «значимости» [2].

Необходимо отметить, что ряд регионов сделали важный шаг по направлению к отказу от обусловленности предоставления инвестиционных льгот текущей бюджетной ситуацией в регионе, законодательно закрепив прямое действие прав на получение льгот при получении проектом статуса «приоритетного». В Центральном федеральном округе такая норма содержится в законе Ярославской области [3].

В соответствии с региональными нормативными актами все инвесторы, как российские, так и иностранные, крупные и мелкие имеют равные права на осуществление инвестиционной деятельности. Иностранные инвестиции допускаются во все сферы хозяйственной и коммерческой деятельности, за исключением отраслей, производств и территорий, в которых деятельность иностранных инвесторов запрещается или ограничивается действующим законодательством (Московская, Ярославская, Орловская, Липецкая области и др.) [4].

По степени развития нормативной базы в отношении прямых иностранных инвестиций (ПИИ) можно выделить 2 группы регионов:

- регионы с развитым законодательством в сфере регулирования ПИИ (например, Нижегородская, Псковская области);

- регионы, не имеющие специальных законов о регулировании ПИИ и опирающиеся в регулировании иностранных капиталовложений на правовые акты, определяющие общий порядок инвестиционной деятельности (например, Ярославская, Липецкая, Белгородская области).

На наш взгляд, само по себе наличие или отсутствие специальных законов, посвященных регулированию ПИИ, не может служить признаком активной или пассивной позиции администраций соответствующих регионов в привлечении иностранных инвестиций. Многие регионы, где подобные специальные законы отсутствуют или находятся в стадии разработки, тем не менее уже создали благоприятные законодательные условия для притока ПИИ и предпринима-

ют активные усилия по привлечению иностранных инвесторов (вышеозначенные регионы являются примером такой активности). В то же время очевидно, что наличие специального закона, посвященного регулированию ПИИ, является своего рода признаком «зрелости» правового режима в регионе и положительно воспринимается международным инвестиционным сообществом.

Динамика притока иностранного капитала в различные регионы России подтверждает опыт развитых стран, свидетельствующий, что льготы оказывают на решения иностранных инвесторов гораздо меньшее влияние, чем твердые гарантии стабильности условий инвестиционной деятельности. С учетом этого наиболее перспективным направлением совершенствования региональной инвестиционной политики (в том числе политики привлечения ПИИ) в ближайшие годы, на наш взгляд, является создание системы надежных правовых гарантий и механизмов разрешения споров, которые обеспечивали бы инвесторам уверенность как в надежной защите их прав собственности на хозяйственные активы на территории субъектов РФ, так и в стабильности правового режима регулирования их деятельности.

Переходя к рассмотрению особенностей административного режима субъектов РФ, связанного с осуществлением инвестиций, прежде всего, дадим расшифровку процедурных аспектов инвестиционной деятельности:

- процедуры, связанные с регистрацией нового предприятия (иммиграционные процедуры для иностранных инвесторов, регистрационные процедуры для отечественных и иностранных инвесторов, получение разрешений антимонопольного органа и др.);

- процедуры, связанные с выбором места для размещения предприятия (основные требования, связанные со строительством, выделением земельного участка, согласованием проекта на «начальной стадии», получением разрешений на строительство, подписанием к коммуникациям, проведением инспекций и получением разрешений на эксплуатацию сооружений);

- процедуры, связанные с осуществлением предпринимательской деятельности

(взаимоотношения с налоговой службой, осуществление импортно-экспортных и валютных операций, сертификация продукции, проведение инспекций и проверок различными государственными ведомствами).

Естественно, что при таком широком круге взаимодействия с государственными организациями и ведомствами субъекты инвестиционной деятельности нуждаются в придании административному содействию институционального уровня. В большинстве субъектов РФ созданы Департаменты (Министерства) и инвестиционные агентства, основной функцией которых является работа с инвесторами как российскими, так и иностранными. Они ведут работу по рекламированию и созданию имиджа территорий для инвесторов, формируют портфель приоритетных инвестиционных проектов, осуществляют административные функции по предоставлению мер государственной поддержки инвестиционной деятельности.

Кроме органов, непосредственно занимающихся реализацией инвестиционной политики в субъектах РФ, отдельные функции регулирования инвестиционной деятельности осуществляют и другие подразделения региональных органов власти. Важное значение имеет деятельность структур, курирующих имущественные и земельные отношения, осуществляющих лицензирование и проведение аукционов (торгов), занимающихся вопросами регулирования недропользования. У инвесторов возникают отношения с налоговыми, коммунальными и экологическими службами, правоохранительными органами, пожарной охраной, санитарно-эпидемиологической службой и т.д.

В ряде субъектов РФ созданы Агентства по инвестициям и внешнеэкономическим связям. Основными функциями агентств по привлечению инвестиций, отражаемыми в нормативных документах регионов, являются:

- анализ и мониторинг конкурентоспособности региона на внутреннем и внешнем рынках;
- маркетинг и продвижение региона среди потенциальных инвесторов;
- мониторинг инвестиционного климата и конкурентных преимуществ региона, информационное и организационное обслуживание потенциальных инвесторов, осуще-

ствление маркетинговых мероприятий по привлечению инвестиций;

— организация консультаций по любым вопросам устройства бизнеса, начиная с регистрации предприятия и выбора площадки под будущее строительство, заканчивая разъяснением особенностей российского и регионального законодательства, системы налогообложения и т.п.

Существенное внимание в ряде регионов уделяется созданию консультативных органов, ориентированных на выработку предложений по совершенствованию инвестиционной деятельности и работе с иностранными инвесторами. Они призваны консультировать региональные власти по вопросам стратегии и приоритетов региональной инвестиционной политики, а также оказывать информационную и правовую поддержку субъектам инвестиционной деятельности.

На основе анализа нормативных правовых актов субъектов РФ полагаем обоснованным утверждать, что основными формами прямой поддержки инвесторов, применяемыми в регионах, являются:

- государственные гарантии;
- бюджетные (инвестиционные) кредиты;
- участие в уставном капитале предприятий;
- налоговые льготы;
- инвестиционные налоговые кредиты;
- предоставление субвенций за счет дополнительных доходов, поступающих в областной бюджет от реализации инвестиционных проектов;
- субсидирование процентной ставки по кредитам банков;
- развитие инженерной инфраструктуры территории.

Рассмотрим более подробно практику предоставления мер прямой государственной поддержки в регионах [5].

Предоставление инвесторам гарантий и поручительств региональных администраций по кредитам получило наибольшее распространение. Соответствующие положения содержатся, в частности, в законодательных актах Липецкой, Московской, Смоленской, Ярославской и других областей.

Общая сумма областных государственных гарантий устанавливается на следующий финансовый год при утверждении област-

ного бюджета и не может превышать лимита, устанавливаемого законами субъектов областного бюджета. Указанный лимит не может быть больше суммы, предусмотренной к погашению в данном году в соответствии с ранее выданными гарантиями. Срок государственной гарантии на инвестиционные цели, как правило, ограничен. Предоставление гарантий, обычно осуществляется на возмездной основе. Размер и условия платы за государственную гарантию определяется администрациями регионов в договоре поручительства на предоставление государственных гарантий. Обычно размер платы не превышает пяти процентов годовых от суммы полученной гарантии. При предоставлении гарантий к инициатору инвестиционного проекта предъявляются требования в части:

- минимального объема вложений собственных средств;
- отсутствия просроченной задолженности по налоговым платежам и по ранее выданным кредитам перед территориальным бюджетом;
- отсутствия признаков банкротства организации — получателя гарантии;
- срока окупаемости инвестиций, который не должен превышать определенной величины.

В последние годы власти целого ряда субъектов Российской Федерации, в стремлении к наиболее полному использованию своего имущественного потенциала стали практиковать такую форму поручительств по инвестиционным кредитам как передача в качестве обеспечения объектов областной собственности. Деятельность формируемых с этой целью в регионах залоговых фондов нуждается в серьезной регламентации; такая работа в большинстве субъектов, по сути, только начинается.

Что касается применения налоговых льгот, то практически повсеместное распространение получили льготы по налогу на прибыль в части, зачисляемой в региональные бюджеты, по налогу на имущество (Брянская, Владимирская, Московская, Ярославская области и другие).

В ряде регионов используются льготы по налогу на землю (например, в Белгородской, Ярославской, Костромской областях).

Период предоставления налоговых льгот, как правило, ограничен сроком окупаемости. В законодательстве многих субъектов есть оговорка, что период окупаемости не может превышать определенной величины (от 2 лет с момента инвестиций и до 5 лет с момента выпуска продукции).

Весьма интересным является опыт Нижегородской области по формированию законодательной базы создания и деятельности на ее территории свободных территориально-производственных экономических зон с рядом преференций для производств, «функционирующих непосредственно и полностью на территориях базовых предприятий» (ускоренная амортизация, свободные таможенные склады, налоговые льготы в части платежей, зачисляемых в областной и местные бюджеты).

Интересным является предоставление регионами льгот даже по такому виду налогов, как акцизы на алкогольную продукцию, что получило особое распространение в регионах, где производство такой продукции особенно велико (Республики Северная Осетия и Калмыкия, Курская область).

В условиях хронического дефицита большинства территориальных бюджетов вряд ли можно считать приемлемой политику бессистемной раздачи налоговых льгот, которая не только сокращает доходные поступления в бюджет, но и искажает нормальную конкурентную среду, ведет к монополизму и дискриминации большинства экономических агентов в пользу меньшинства. Конечно, мы не исключаем возможности предоставления определенного набора налоговых льгот приходящим в регион инвесторам, но этот инструмент инвестиционной политики должен применяться только в отношении инвестиционных проектов, которые соответствуют критериям, установленным нормативными правовыми актами.

Полагаем, что налоговые льготы принципиально необходимы, если приходится стимулировать создание новых производств или экономическое развитие в наиболее отсталых районах, где либо требуются огромные затраты времени и средств на развитие инфраструктуры, либо нет возможности даже с помощью инфраструктуры компенсировать негативные свойства территории.

Налоговые льготы целесообразно предоставлять также в том случае, если к моменту окончания их действия регион, в котором они применяются, станет благоприятным для развития бизнеса и размещения предприятий благодаря естественным процессам. Например, при строительстве новых и реконструкции существующих объектов производственного назначения, что позволяет «прикрепить» инвестора к территории, делегировать ему часть ответственности за развитие и поддержание в надлежащем состоянии инфраструктуры.

Надо заметить, что органы власти в регионах вынуждены проявлять недюжинную изобретательность при формулировке решения о предоставлении налоговых льгот. Это связано со вступлением в силу I части Налогового Кодекса, закрепившей невозможность придания нормам законодательства о налогах и сборах, определяющим основания, порядок и условия применения льгот по налогам и сборам, индивидуального характера.

Следующим инструментом, получившим практически повсеместное распространение в субъектах РФ, является предоставление инвестиционных налоговых кредитов, предусмотренное правовыми актами большинства российских регионов (например, Ярославская, Костромская, Ивановская области). В Ленинградской области и Краснодарском крае приняты специальные законы и положения, регламентирующие порядок предоставления налогового и инвестиционного налогового кредита.

Предоставление инвестиционных налоговых кредитов осуществляется, как правило, на платной основе в размере от 1/2 до 3/4 ставки рефинансирования ЦБ РФ. Срок пользования кредитом — от 6 месяцев до 5 лет. В законодательстве ряда субъектов есть ограничения по доле кредита от общей величины инвестиционных вложений и по стоимости имущества инициатора проекта, которое должно обеспечивать возврат кредита (залоговое обеспечение).

Перспективным инструментом региональной инвестиционной политики является, по нашему мнению, предоставление субвенций субъектам инвестиционной деятельности. Механизм предоставления субвенций более прозрачен и позволяет оценить реальный вклад региона в реализацию инвести-

ционного проекта (в отличие от налоговых льгот). Инструмент не получил, однако, широкого распространения в субъектах РФ. В этом плане заслуживает внимания опыт Ярославской области, в которой разработан и утвержден областной Думой региональный закон «О стимулировании экономического развития Ярославской области». Согласно закону предприятиям, зарегистрированным и осуществляющим свои платежи в областной бюджет по налогу на прибыль и акцизам на нефтепродукты, предоставляется субвенция на безвозмездной и безвозвратной основе на собственное развитие в размере 80 %, исходя из суммы уплаченного налога на прибыль и 60 %, исходя из суммы уплаченного акциза. В соответствии с Законом субвенции предоставляются на оказание финансовой поддержки получателю в целях развития производства и пополнения оборотных средств. Субвенции предоставляются за счет дополнительных доходов областного бюджета, полученных сверх сумм, утвержденных законом Ярославской области об областном бюджете, в случае, если фактический объем налогооблагаемой прибыли, полученной юридическим лицом (фактический объем реализации продукции) больше, чем расчетный объем прибыли (расчетный объем реализации продукции).

Субсидирование процентной ставки по инвестиционным кредитам банков, в отличие от предшествующего инструмента, применяется во многих регионах РФ и получает все большее распространение. Подходы к предоставлению субсидий по банковским кредитам во всех регионах достаточно схожи. Отличаются только категории лиц, претендующих на их получение, условия и размер предоставляемых возмещений по банковским процентам. Например, в Липецкой области за счет средств областного бюджета осуществляется полное возмещение процентной ставки по кредитам, привлеченным предприятиями и организациями независимо от форм собственности, включая крестьянские (фермерские) хозяйства, в кредитных организациях для финансирования закупок ГСМ, минеральных удобрений и средств защиты растений, техники, запасных частей для ремонта узлов и механизмов, семян, комбикормов, ветпрепаратов.

Из всех мер поддержки инвесторов, находящихся в компетенции региональных властей, по нашему мнению, ключевым должно стать сейчас инфраструктурное обслуживание. Во всех регионах власти должны всерьез заняться инженерной подготовкой территорий. Весьма полезным тут может быть механизм компенсации инвестору инфраструктурных затрат. Региональная власть может либо финансировать из бюджета создание необходимой инфраструктуры на отведенных под инвестиционные проекты земельных участках, либо, наоборот, выкупать у инвестора построенные им инфраструктурные объекты. Возможен, конечно, и чисто рыночный подход, при котором проблема отдается на откуп профессиональным девелоперам — они за свои деньги готовят территории, а потом продают их инвесторам. В отличие от налоговых льгот компенсация инфраструктурных затрат не нарушает правил здоровой конкуренции.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Мау, В.* Политические и правовые факторы экономического роста в российских регионах / В. Мау, К. Яновский // Вопросы экономики. — 2001. — № 7. — С. 23.
2. Об утверждении Положения о предоставлении государственных гарантий области под инвестиционные проекты социальной и народнохозяйственной значимости // справочная правовая система Консультант Плюс.
3. О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Ярославской области: Закон Ярославской области от 26.02.96 г. № 5-3 // Губернские вести. — 1996. — № 11.
4. О гарантиях осуществления инвестиционной деятельности в Московской области: Закон Московской области от 16.12.98 г. № 65/98 — ОЗ // Вестник Московской областной Думы. — 1999. — № 2; О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Ярославской области: Закон Ярославской области от 26.02.96 г. № 5-3 // Губернские вести. — 1996. — № 11; Об инвестиционной деятельности в Орловской области: Закон Орловской области от 01.09.97 г. № 53-ОЗ // Орловская правда. — 1997. — № 127 и т.д.
5. *Лисицын, А.И.* Социально-экономическая политика Ярославской области / А. И. Лисицын // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. — 2001. — № 10. — С. 23—31; *Лодкин, Ю.Е.* О путях стабилизации социально-экономического положения Брянской области / Ю. Е. Лодкин // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. — 2001. — № 9 — С. 8—15; *Королев, О.П.* Липецкая область на пути к устойчивому социально-экономическому развитию / О. П. Королев // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. — 2001. — № 9. — С. 16—26; *Артамонов, А.Д.* Социально-экономическая политика Калужской области / А. Д. Артамонов // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. — 2002. — № 2. — С. 62—66; *Ефремов, А.А.* Новая пятилетка будет удачной, но для этого надо всем хорошенько поработать / А. А. Ефремов // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. — 2001. — № 5. — С. 44—54; *Стародубцев, В.А.* Социально-экономическая политика Тульской области / В. А. Стародубцев // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. — 2001. — № 2. — С. 36—40; *Громов, Б.В.* Выше средней по России — ниже средней по Москве / Б. В. Громов // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. — 2001. — № 6. — С. 31—37; *Двас, Г.* Ленинградская область: приметы роста с опорой на частные инвестиции — (<http://home.comset.net/sgh/inv/52-1.htm>).