

Семеко Г.В.

ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ОРГАНОВ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Региональная инвестиционная политика представляет собой систему мер, проводимых на уровне отдельного региона, которая способствует мобилизации инвестиционных ресурсов и их наиболее эффективному использованию в интересах региона. Регулирующее воздействие региональной администрации осуществляется как через административные методы управления, так и экономическими методами (5), к которым относятся финансовые, налоговые и кредитные рычаги воздействия на хозяйствующих субъектов. Основными направлениями государственной поддержки инвестиций на уровне регионов РФ являются:

1. Прямое участие в инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, путем:
 - предоставления на конкурсной основе государственных гарантий по инвестиционным проектам;
 - размещения на конкурсной основе средств бюджетов субъектов РФ;
 - создания региональных бюджетов развития;
 - выпуска облигационных заемов, гарантированных целевых заемов.
2. Создание благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, путем:
 - обоснования и совершенствования нормативно-правовой базы, стимулирующей повышение результативности использования инвестиционных ресурсов;

- установления субъектам инвестиционной деятельности специальных налоговых режимов (предоставление налоговых льгот, льготных инвестиционных кредитов при осуществлении вложения средств в основной капитал, а также оптимизация тарифов и ставок);
- предоставления субъектам инвестиционной деятельности льготных условий пользования землей и другими природными ресурсами;
- расширения использования средств населения и иных внебюджетных источников финансирования жилищного строительства и строительства объектов социально-культурного назначения;
- создания и развития сети информационно-аналитических центров, осуществляющих регулярное проведение рейтингов и публикацию рейтинговых оценок субъектов инвестиционной деятельности;
- развития в регионах баз данных о намечаемых к реализации инвестиционных проектах;
- расширения использования залогов при осуществлении кредитования;
- развития финансового лизинга в РФ и т.д.

Комплексная и системная реализация перечисленных мер позволяет создать необходимую основу для стабильного экономического роста в регионах, а следовательно, и в стране в целом.

Региональные законодательные инициативы

Одним из важнейших компонентов создания благоприятного инвестиционного климата в регионе является формирование адекватного нормативно-правового поля. Основными актами, регулирующими инвестиционные правоотношения на территории регионов, возникающие при участии областных органов власти, являются законы об инвестиционной деятельности. Данные законы регулируют инвестиционный процесс, устанавливают дополнительные гарантии для инвесторов, внедряющих инвестиционные проекты, а также преследуют цель снижения рисков инвестирования в экономику регионов.

В 1997 г. только 20 из 89 регионов имели свое инвестиционное законодательство. Наиболее активно процесс разработки новых законов об инвестициях, дополнений и изменений к ранее принятым законам проходил в 2002–2003 гг. в связи с принятием Налогового кодекса РФ, а также с реформированием межбюджетных отношений.

В настоящее время собственное законодательство по поддержке инвестиций имеют 69 регионов. Четыре региона (Респуб-

лика Саха (Якутия), Коми-Пермяцкий автономный округ, Пермская область и Республика Мордовия) имеют законодательство только по иностранным инвестициям, шестнадцать регионов не имеют собственного законодательства по инвестициям (3, с. 43).

Такие регионы, как Москва, имеющие ряд инвестиционных преимуществ, могут пренебречь особыми законодательными мерами по привлечению инвесторов. А вот в других регионах (например, Таймырском, Агинском Бурятском и Чукотском АО, Карачаево-Черкесской Республике, Камчатской области) стабильно низкие инвестиционные рейтинги, по мнению экспертов рейтингового агентства «Эксперт РА», во многом объясняются отсутствием каких-либо шагов региональных властей по созданию благоприятного климата (11). Наоборот, в группу инвестиционно «активных» регионов включаются те субъекты РФ, в которых инвестиционное законодательство постоянно совершенствуется и обновляется в соответствии с меняющимися условиями (11).

В региональных законах «Об инвестиционной деятельности» прорабатываются следующие основные моменты:

- областная инвестиционная программа;
- порядок проведения экспертизы инвестиционных проектов;
- порядок проведения инвестиционных конкурсов;
- формы государственной поддержки инвестиционной деятельности на территории региона;
- предоставление государственных гарантий.

Региональные инвестиционные программы, разработанные на основе стратегии социально-экономического развития региона и реализуемые вне зависимости от личности главы администрации, находящейся у власти в данный момент, существенно снижают инвестиционный риск (12). Однако пока у очень небольшого числа субъектов РФ приняты такие стратегические документы (например, в Ростовской области ежегодно утверждается инвестиционная программа). По мнению Е.Е. Румянцевой, это следствие слабости стратегической составляющей федерального законодательства: в регионах отсутствуют какие-либо образцы стратегического планирования, соответствующие современному этапу социально-экономического развития страны. Как считают эксперты, нельзя принимать инвестиционную политику без должной увязки ее со стратегией развития региона. Между тем, по данным агентства «Эксперт РА», долгосрочные (на пять лет и более) комплексные планы и программы имеют лишь республики Татарстан, Башкортостан и Карелия, Мур-

манская, Ленинградская, Новгородская, Владимирская, Ярославская, Нижегородская, Пензенская и Самарская области.

Хотя подавляющее большинство регионов имеют специальные законы, регулирующие отношения, возникающие в процессе инвестиционной деятельности, однако эти законы не отличаются разнообразием и недостаточно учитывают региональную специфику.

В (13) был осуществлен анализ законодательства, регламентирующего инвестиционную деятельность, в 17 регионах Центрального федерального округа (ЦФО), за исключением Москвы (в силу ее особого положения). Было установлено, что в региональном инвестиционном законодательстве отсутствует единая терминология. В связи с этим отмечен опыт Калужской области, в законе о государственной поддержке инвестиционной деятельности которой определены категории субъектов инвестиционного процесса.

Среди форм государственной поддержки инвестиционной деятельности в законодательстве регионов ЦФО преобладают:

- предоставление инвестиционных налоговых кредитов, отсрочки или рассрочки по уплате налоговых платежей (10 регионов);
- предоставление на льготных условиях в аренду инвесторам помещений и иного имущества, находящегося в областной собственности (9 регионов);
- участие в разработке инвестиционных проектов (9 регионов);
- предоставление прямых государственных инвестиций из областного бюджета (8 регионов).

В то же время предоставление бюджетных кредитов регламентировано в законодательстве только трех областей (Владимирской, Воронежской и Московской); выпуск государственных облигационных заемов и гарантированных целевых заемов – только в законе Орловской области; предоставление государственных областных заказов на конкурсной основе – только в Калужской области. Льготный порядок природопользования предусмотрен в инвестиционном законодательстве Воронежской, Костромской, Курской и Орловской областей; передача в доверительное управление государственного имущества – законодательством Костромской и Ярославской областей. В законах Курской и Орловской областей нашли отражение вопросы развития финансового лизинга. В трех регионах предусматривается предоставление инвесторам финансовой помощи в виде дотаций, субсидий, субвенций и бюджетных ссуд.

Большое значение для повышения эффективности инвестиционной деятельности в регионе имеет осуществление контроля за

целевым использованием средств, выделяемых из бюджета области на финансирование инвестиционных проектов, но эта мера практически нигде не предусмотрена (за исключением г. Тулы).

Каждый из рассмотренных регионов ЦФО в пределах своих полномочий определяет систему налоговых льгот для ведения инвестиционной деятельности. Но далеко не в каждом существует закон о льготном налогообложении субъектов инвестирования. Налоговые льготы субъектам инвестирования целесообразно предусматривать отдельно, так как это позволяет более четко регламентировать инвестиционную деятельность в регионах.

В целом, возможности по регулированию инвестиционного процесса в региональном законодательстве отражены не в полной мере. В большинстве законов (за исключением Воронежской, Костромской, Московской и Ярославской областей) отсутствует упоминание о региональной инвестиционной политике. Ни в одном инвестиционном законодательстве не содержится никакой информации о стратегии инвестиционной деятельности в регионе.

Финансовая политика субъектов РФ

Принципы формирования и общая структура инвестиций субъектов РФ и муниципальных инвестиций в основном тождественны федеральным и основаны на сочетании бюджетных и внебюджетных ресурсов. Однако имеются и определенные отличия. Если на уровне субъектов Федерации сохраняются три основные группы государственных инвестиционных источников: бюджетные ресурсы, средства территориальных внебюджетных фондов и кредиты, полученные под гарантии территориальных органов управления, то на муниципальном уровне группа внебюджетных фондов социального назначения выпадает как упраздненная положениями действующего бюджетного законодательства.

Бюджетные и внебюджетные государственные инвестиционные источники продолжают играть существенную роль в экономическом развитии территорий, поскольку именно на территориальный уровень реально делегируются все основные функции по обеспечению экономического и особенно социального развития региональных и муниципальных систем. И финансируются эти процессы, в основном, за счет региональных ресурсов.

Бюджетные инвестиции имеют определяющее значение для развития экономики регионов в связи с рядом их специфических осо-

бенностей. Несмотря на то, что доля бюджетного финансирования в общем объеме инвестиционных ресурсов территорий сравнительно не высока и колеблется обычно от 10 до 20%, благодаря своей управляемости, целевому использованию и стабильному характеру эти инвестиции оказывают позитивное катализирующее влияние на темпы воспроизводственного процесса в регионах. Поэтому целесообразно предпринимать все возможные меры экономического, законодательного и административного порядка для увеличения их масштабов (10, с. 48).

Бюджетные инвестиции территорий финансируются преимущественно за счет налогов, платежей и других поступлений в доходную часть их бюджета. Рост бюджетных доходов обеспечивает рост возможностей инвестиционного использования этих ресурсов. Поэтому главным направлением совершенствования региональной бюджетной и налоговой политики является придание бюджетным и налоговым отношениям инвестиционной направленности.

Инвестиционная активность должна стимулироваться путем обязательного выделения определенных средств в доходной и расходной частях бюджета на инвестиционные цели в виде *бюджета развития территории*. Доля бюджетных ассигнований на инвестиционные цели, зачисляемых в бюджет развития, в конце 1990-х годов на уровне регионов составляла 5–10% объема бюджетных доходов (10, с. 52). Упразднение, с введением Бюджетного кодекса РФ, обязательного статуса бюджета развития и перевод его в разряд возможных разделов расходной части бюджетов является, по мнению В.В. Морозова, неверным, так как не способствует повышению инвестиционной направленности бюджетных отношений (10, с. 53). Поэтому автор выступает за возрождение на всех уровнях государственной бюджетной системы бюджета развития.

В перспективе доля направляемых на инвестиционные цели бюджетных ресурсов на территориальном уровне, считают эксперты, должна быть серьезно увеличена и составлять не менее 30% всех бюджетных доходов (10, с. 53). Это можно обеспечить, во-первых, за счет более быстрого роста суммы бюджетных доходов вследствие ускорения промышленного развития территории, улучшения сбора налогов, совершенствования экономической и налоговой политики; во-вторых, за счет придания одному или нескольким видам наиболее крупных и стабильных налогов исключительно инвестиционной направленности. В качестве такого единого инвестиционного налога может выступать налог на добавленную стоимость. Другими вариантами могут быть: замена одного или не-

скольких налогов специальным инвестиционным налогом; определение стабильных нормативов отчислений от основных видов налогов на инвестиционные цели и пропорции распределения этих налоговых поступлений между бюджетами разных уровней.

Крупным перспективным источником формирования бюджетных инвестиционных ресурсов могут являться поступления от налогов и платежей, взимаемых за использование минерально-сырьевых и природных ресурсов. В настоящее время инвестиционное значение этих сборов, например, федерального налога на воспроизводство минерально-сырьевой базы, очень низкая. Хотя природоэксплуатирующий сектор занимает ведущее место в экономике (25–30% ВВП) и обеспечивает подавляющую часть экспортных доходов, доля поступлений от использования природных ресурсов в государственный бюджет не превышает 15%, а на инвестиционные цели расходуется менее 1% этих поступлений (10, с. 54).

По мнению В.В. Морозова, такой подход должен быть в корне изменен. За счет совершенствования налогового законодательства должна значительно возрасти доля налогов и платежей за использование минерально-сырьевых и природных ресурсов в доходах бюджетов всех уровней. Особое внимание следует уделить бюджетной мобилизации дифференциальной ренты, полученной за счет лучшего качества ресурсов или более выгодных природных условий их эксплуатации. Полученный от ренты доход должен распределяться между бюджетами всех уровней, но при этом приоритет должны иметь территориальные бюджеты по месту нахождения этих ресурсов.

В ближайшей перспективе серьезные изменения, как считают специалисты, претерпят формы и принципы выделения бюджетных инвестиционных ресурсов. Во-первых, значительная часть бюджетного инвестиционного финансирования, особенно в объекты производственного назначения, будет предоставляться на кредитной основе. Формы и условия кредитования будут варьироваться в зависимости от значимости предприятий и объектов для развития экономики и социальной сферы региона, но большинство из них будут иметь льготный характер. Во-вторых, будет превалировать целевой подход, который позволяет концентрировать бюджетные средства на комплексном строительстве и развитии наиболее важных для территории объектов.

Следует заметить, что число различных региональных целевых программ сегодня растет в геометрической прогрессии. Значительное количество из них связано лишь с бюджетными расходами и не обеспечивает получения каких-либо реальных доходов, т.е. по существу

не отвечает рыночному критерию эффективности. Поэтому следует периодически проводить ревизию этих программ, определяя среди них приоритетные, обеспечивающие ускоренный рост бюджетных доходов и опережающее развитие региональной экономики.

В-третьих, бюджетное финансирование будет осуществляться главным образом на конкурсной основе. В-четвертых, оно будет проходить преимущественно через специализированные территориальные инвестиционные структуры или уполномоченные на эти функции коммерческие финансовые институты. Эти институты, совместно с территориальными органами управления, будут осуществлять контроль за возвратом, целевым использованием и эффективностью использования бюджетных средств.

Другим источником средств для инвестиционной деятельности территорий являются *территориальные внебюджетные фонды*. В 1995–2003 гг. значимость средств внебюджетных фондов в инвестициях в основной капитал как по стране в целом, так и по отдельным субъектам Федерации неуклонно снижалась. На уровне регионов такое снижение является прямым следствием действия следующих факторов: перевода большинства территориальных фондов из категории внебюджетных в бюджетные целевые фонды (дорожный, экологический и т.д.) или придания им статуса государственного учреждения, как это произошло с фондом занятости населения; серьезного сокращения финансовых поступлений в фонды; неинвестиционного использования значительной части их финансовых ресурсов и т.д. Сегодня свой внебюджетный статус реально сохранили два территориальных фонда: медицинского и социального страхования населения.

Накопившийся опыт показывает, что средства практически каждого из внебюджетных, а равно и бюджетных фондов, при соответствующем подходе могут быть использованы для инвестиционного развития территорий. Например, средства внебюджетного территориального фонда медицинского страхования могут использоваться для строительства и реконструкции объектов медицинского профиля. Средства территориального фонда социального страхования могут направляться на строительство и реконструкцию объектов социального назначения. Причем в их деятельности должно увеличиваться влияние возвратных и платных форм финансирования инвестиционной деятельности. Даже средства государственного Пенсионного фонда РФ (через территориальные управления) при соответствующих условиях могут временно, в ви-

де кредитов, использоваться для инвестиций. Однако в ближайшее время трудно ожидать серьезного роста инвестиционного влияния ресурсов этих финансовых институтов.

Более перспективной, по мнению (10), представляется возможность формирования на региональном и муниципальном уровнях территориальных инвестиционных фондов комбинированного типа. Одним из них может быть территориальный (муниципальный) фонд экономического и социального развития, средства которого предназначены для использования исключительно на инвестиционные цели. В качестве источников формирования регионального фонда экономического развития могут выступать: часть амортизационных отчислений, мобилизуемая в качестве взносов в фонд; средства от специально проводимых администрацией территории инвестиционных займов и лотерей; часть платы за использование природных ресурсов и экологических платежей и т.д. Региональный внебюджетный фонд экономического развития может функционировать на правах и по принципам обществ взаимного кредита (т.е. он будет финансировать их инвестиционную деятельность на возвратной и платной основе), выделяя средства преимущественно на льготных условиях, с учетом приоритетов инвестиционного развития территорий, долевого участия и критериев высокой экономической эффективности проводимых мероприятий или реализуемых проектов. Кроме того, за счет средств этого фонда можно осуществлять строительство отдельных объектов общеполезного характера.

Другим весьма полезным территориальным фондом комбинированного типа может стать региональный (муниципальный) фонд совместного инвестиционного использования амортизационных отчислений. На региональном уровне его уставной капитал формируется за счет мобилизуемой части амортизационных отчислений государственных унитарных предприятий и организаций, находящихся в федеральной или областной собственности, для совместного или кредитного использования. На муниципальном уровне в фонде централизуется часть амортизационных отчислений предприятий и организаций муниципальной формы собственности. Субъекты хозяйствования других форм собственности могут входить в состав этих фондов, делая взносы на добровольной основе. Наличие таких фондов позволит территориальным органам управления, через совет фонда, более эффективно использовать часть амортизационных отчислений государственных или муниципальных предприятий для развития территорий соответствующего уровня. В настоящее время

такой фонд имеется в Республике Башкортостан, и его деятельность позитивно сказывается на экономике республики.

Эти два территориальных внебюджетных фонда могут быть совмещены в одном. В этом случае свои паевые взносы в данный фонд государственные (муниципальные) предприятия будут делать за счет части своих амортизационных источников, а негосударственные предприятия – за счет любых источников, в том числе и амортизационных отчислений.

Серьезным источником финансирования инвестиционной деятельности территорий становятся *отечественные и зарубежные кредиты, полученные под гарантую региональных и муниципальных органов власти*. Сегодня большую часть этих кредитов составляют целевые федеральные кредиты, предоставляемые под гарантую территориальных органов власти. Наряду с ними имеется небольшой объем заимствований у Центрального и региональных банков, а также иностранных государственных и финансовых структур. Значительный опыт заимствований на внешнем рынке имеют Москва и Свердловская область. Но далеко не все регионы и муниципалитеты могут осуществлять такие заимствования – только крупные регионы (муниципалитеты), с надежной и широкой доходной базой.

Перспективным направлением для привлечения временно свободных средств населения и юридических лиц представляется проведение государственными органами различных иерархических уровней *специальных инвестиционных заемов и лотерей*. Гарантом сохранности и эффективного использования этих ресурсов выступают административные органы соответствующего уровня. Инвестиционное использование заемных средств осуществляется в рамках региональной или муниципальной целевой программы приоритетных направлений инвестиционного развития, на возвратной, платной и конкурсной основах. Критериями финансирования инвестиционных проектов за счет таких заемных средств являются принадлежность их к приоритетным направлениям инвестиционного развития территорий, а также экспертное подтверждение достаточной экономической эффективности реализации проекта.

Следует иметь в виду, что привлечение связанных кредитов под гарантую органов власти или мобилизация заемных средств в масштабах, превышающих бюджетные возможности территориальных систем, или неинвестиционное их использование могут неблагоприятно повлиять на финансовую безопасность и экономическую устойчивость территорий. Поэтому проведение каждого тако-

го заимствования требует серьезного экономического обоснования масштабов финансовой мобилизации и разработки механизма оптимального использования этих ресурсов (10, с. 51).

Налоговая политика субъектов РФ

От налоговой политики в регионах во многом зависят масштабы производства материальных благ, инвестиционная и предпринимательская активность, динамика занятости, уровень доходов и качество жизни населения, а также возможности развития непроизводственной и социальной сфер (5). Региональные ставки налогов и льготы создают возможность налоговой конкуренции между субъектами РФ за инвестиции.

На уровне субъекта РФ, его административных районов и муниципалитетов в целях повышения инвестиционной активности чаще всего используются следующие налоговые льготы (12, с. 56):

- 1) отсрочка выплаты налогов на прибыль, полученную в рамках финансирования инвестиционных проектов на период нормативных сроков их внедрения и освоения;
- 2) освобождение от платежей из прибыли на срок нормативной окупаемости проекта;
- 3) льготы по налогам на прибыль в первые годы (до трех лет) функционирования предприятия;
- 4) льготы по налогам в местные бюджеты;
- 5) распространение действия инвестиционного налогового кредита на проекты по внедрению прогрессивных технологий.

Самым популярным налогом, по которому предоставляется льгота региональными органами власти, является налог на прибыль – 40 субъектов РФ имеют льготу по данному налогу. Как правило, размер льготы составляет 4% (региональная ставка по налогу на прибыль – 16%, допускается ее снижение до 12%) (3, с. 44).

В некоторых субъектах РФ предоставляется льгота по налогу на прибыль в размере средств, подлежащих зачислению в региональный бюджет, т.е. 16% (Белгородская, Воронежская, Курская области и т.д.), хотя по Налоговому кодексу РФ (гл. 25) разрешается предоставлять льготу по налогу на прибыль только в размере 4%.

На втором по популярности месте – налог на имущество предприятий. Чаще всего льгота предоставляется в размере средств, подлежащих зачислению в региональный бюджет. В неко-

торых случаях допускается снижение ставки налога на имущество на 50% (Орловская область) (3, с. 44).

В 22 регионах предоставляются различные налоговые льготы для кредитных учреждений, лизинговых страховых компаний, участвующих в финансировании инвестиционных проектов, включенных в региональную инвестиционную программу. Чаще всего им предоставляются льготы по налогу на прибыль и налогу на имущество.

В 17 региональных законах «Об инвестиционной деятельности» предоставляются льготы для субъектов инвестиционной деятельности по земельному налогу в размере средств, подлежащих зачислению в региональный бюджет.

Помимо налоговых льгот и их ставок в большинстве региональных законов об инвестиционной деятельности оговаривается, что предоставленные налоговые льготы не будут отменены в течение определенного периода времени.

В ряде регионов РФ действует порядок, по которому инвестору для получения инвестиционных льгот по налогам, зачисляемым в региональный бюджет, необходимо по своему инвестиционному проекту получить статус проекта, одобренного главой высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (9). При этом льготы по налогам предоставляются на срок окупаемости инвестиционных проектов.

Хотя теоретически все инвесторы имеют право на льготы, процедура расчета срока окупаемости для компаний, инвестирующих средства в модернизацию оборудования, расширение производства и приобретение новых производственных линий, очень сложна и требует достаточно больших затрат, в том числе финансовых, так как инвестор должен вести раздельный учет доходов и расходов, связанных с новыми инвестициями и прежними производственными фондами. Малый и средний бизнес, неспособный оплатить стоимость услуг независимого аудитора или консультанта, не может пользоваться предоставляемыми льготами и, следовательно, находится в неравных условиях с крупными предприятиями.

Выдвигаются предложения по использованию иного механизма предоставления льгот по налогам, имеющего прямой характер действия и обеспечивающего равные конкурентные условия для всех предприятий (9). Льготы по налогам на активы, таким как налог на имущество организаций, должны автоматически предоставляться всем хозяйствующим субъектам приоритетных отраслей хозяйственного комплекса, в части инвестируемого в амортизируемые активы имуще-

ства. При этом срок действия льготы может быть ограничен одним годом с момента осуществления инвестиций и не должен быть связан со сроком окупаемости активов. По налогу на прибыль организаций на региональном уровне должна быть восстановлена инвестиционная льгота на капитальные вложения путем уменьшения ставки налога, зачисляемого в бюджет субъекта РФ, на 4% (с 17 до 13%) в соответствии со ст. 284 Налогового кодекса РФ (9, с. 51).

Для оценки эффективности введения предложенных льгот по налогу на имущество организаций в части инвестируемого имущества и налогу на прибыль организаций в части снижения налоговой ставки на 4% по капитальным вложениям для трех отраслей – промышленности, сельского хозяйства и строительства – были проведены расчеты, касающиеся последствий этого решения для экономического развития Краснодарского края. Они показали, что при введении льгот в 2004 г. при уменьшении налоговых поступлений в краевой бюджет в пределах 194 млн. руб. инвестиции в основной капитал только за счет собственных средств предприятий увеличатся на сумму 372 млн. руб., что обусловит прирост валового регионального продукта на 223 млн. руб. за первый год предоставления льгот по налогам (9, с. 53).

Жесткая фискальная политика центра вынуждает региональные власти постоянно искать новые формы поддержки инвесторов (11). Последней новацией в этой сфере является снижение ставок арендной платы за землю.

Опыт отдельных регионов

Ниже представлен опыт субъектов РФ, в которых инвестиционная политика, на наш взгляд, получила наиболее последовательное и комплексное развитие, в том числе региона, где принят Закон «Об инвестиционной деятельности» (Новгородская область), и региона, где такой закон отсутствует (Свердловская область).

Новгородская область в 2000–2002 гг. и в 2003–2004 гг. занимала 1-е место в рейтинге регионов по интегральному инвестиционному риску агентства «Эксперт РА» (11). Низкий уровень инвестиционного риска региона обеспечивается, прежде всего, системой гарантий со стороны областной администрации.

Комплекс налоговых льгот инвесторам и закрепляющих их правовых актов формировался в Новгородской области начиная с 1994 г. (12, с. 53). Законом об инвестиционной деятельности Новгородской области предусмотрено: 1) гарантийный фонд для инве-

сторов; 2) полное бесплатное информационное обеспечение потенциальных инвесторов; 3) сопровождение перспективных проектов областным экономическим комитетом и оказание помощи в решении проблем, касающихся федеральных органов власти.

Условия инвестирования, сформированные в Новгородской области, включают:

– применение правила, гарантирующего неухудшение областных законодательных условий деятельности для уже работающего на рынке инвестора, существующих на момент принятия решения об инвестировании;

– активное применение на практике, начиная с 1994 г., областного закона «О налоговых льготах предприятиям и организациям, расположенным на территории Новгородской области», в том числе: возмещение налога на добавленную стоимость в части, зачисляемой в областной бюджет, вновь созданным предприятиям с отечественными или иностранными инвестициями; возмещение налога на пользователей автомобильных дорог в федеральный бюджет организациями с отечественными и иностранными инвестициями, осуществляющими инвестиционные проекты, одобренные администрацией области; частичное освобождение от налога на прибыль организаций, осуществляющих затраты на маркетинг;

– действие закона об освобождении доходов банков от налога на прибыль в части, зачисляемой в бюджет области, при направлении средств на прямые инвестиции;

– действие закона об амнистии долгов в областной и местные бюджеты в случае предоставления инвестиционных проектов для финансово неустойчивых предприятий;

– активное применение на практике распоряжения администрации области «О зачете задолженности в областной бюджет»;

– освобождение временно используемого имущества от налога на имущество при предоставлении перспективной программы оздоровления производства с привлечением прямых инвестиций;

– закрепление в Законе «О бюджете Новгородской области» гарантийного фонда для инвесторов;

– действие постановления губернатора области по оптимизации процессов становления предприятий от регистрации до начала производства;

– существование на территории области четырех зон наибольшего экономического благоприятствования.

Свердловская область за 2005–2006 годы включена рейтинговым агентством «Эксперт РА» в группу регионов с высоким инвестиционным потенциалом и умеренным риском (11). По интегральной оценке уровня социально-экономического развития регионов, проводимой Минэкономразвития РФ, ранг Свердловской области повысился с 35-го места в 2000 г. до 6-го места в 2005 г. (4).

Общий объем инвестиций в 2005 г., с учетом иностранных, составил свыше 127 млрд. руб., или свыше 148% к уровню 2004 г. При этом иностранные инвестиции увеличились в 2,1 раза (4). По этому показателю область входит в первую десятку российских регионов (2, с. 61).

Воздействие на инвестиционные процессы в Свердловской области осуществляется на основе серии нормативно-правовых актов губернатора и правительства, позволяющих достичь конкурентных преимуществ в создании условий для роста инвестиционной активности и привлечения иностранных инвестиций в экономику. Прежде всего, правительством области утверждена *Схема развития и размещения производительных сил Свердловской области до 2015 года*, получившая высокие оценки российских ученых, экспертов и представителей бизнеса.

Для улучшения инвестиционного климата в области проведена кадастровая оценка земель, разработан механизм предоставления бюджетных кредитов, используются такие формы поддержки, как предоставление налогового инвестиционного кредита, государственных гарантий, поручительств малым предприятиям, формируется областной перечень важнейших объектов технического перевооружения и нового строительства.

Отработан механизм реализации инвестиционных программ в отдельных отраслях промышленности, предусматривающий преодоление преобладания капиталовложений сырьевой направленности.

Другой важной оставляющей стимулирования инвестиционной деятельности и повышения инвестиционной привлекательности является получение и поддержка *кредитного рейтинга Свердловской области* в мировом рейтинговом агентстве Standard & Poor's. Первоначально кредитный рейтинг Свердловской области был присвоен в рамках реализации программы еврооблигационного займа 1997 г. В дальнейшем кредитный рейтинг стал важным индикатором, повышение уровня которого позволяет области расширять круг потенциальных инвесторов и привлекать их к реализации ряда крупных проектов.

В Свердловской области создан *Консультативный совет по иностранным инвестициям*, а также *Фонд поддержки инвестиций при губернаторе Свердловской области* для объединения усилий предпринимателей, финансовых структур и органов исполнительной власти по привлечению инвестиционных ресурсов в области и созданию условий для улучшения инвестиционного климата (2, с. 63).

Важной с точки зрения формирования благоприятного инвестиционного климата является развитие *выставочно-ярмарочной деятельности*. Правительством области разработана и принятая Концепция развития выставочной деятельности в регионе. В области, находящейся в центре оси Европа – Россия – Азиатско-Тихоокеанский регион, планируется создание крупного международного центра для проведения выставок и конгрессов площадью около 120 тыс. кв. м.

В Свердловской области сформирован механизм оперативного получения информации об инвестиционных нуждах хозяйствующих субъектов. Активно и на регулярной основе ведется работа по сбору заявок и формированию реестра на русском и английском языках. В настоящий момент в реестре содержатся 72 инвестиционных проекта организаций области с проработанными бизнес-планами практически во всех отраслях народно-хозяйственного комплекса (2, с. 63).

Для расширения числа торговых партнеров Правительством Свердловской области последовательно осуществляются организационные мероприятия, направленные на укрепление международного авторитета и создание положительного имиджа области у иностранных партнеров, привлечение иностранных инвестиций в экономику.

Проблемы совершенствования региональной инвестиционной политики

Многие регионы за короткий срок сформировали более цельную и последовательную, чем на федеральном уровне, инвестиционную политику. Однако при всей широте механизмов активизации инвестиционной деятельности в регионе набор действительно работающих инструментов инвестиционной политики, как считают эксперты, достаточно ограничен (3). Например, реакция инвесторов на различия в региональных условиях налогообложения не очень значительна.

Как показали исследования, не существует прямой зависимости между хорошо проработанной системой нормативно-правовых мер по поддержке и привлечению инвестиций, с одной стороны, и инвестиционной активностью в регионах – с другой. Примером

могут служить Брянская и Тамбовская области. Законодательство об инвестиционной деятельности в этих областях существует с 1997 г. и постоянно дорабатывается, а инвестиции в регионы не идут (эти области занимают последние места по привлечению инвестиций). Принятие инвестиционного законодательства является важным, но не единственным элементом стимулирования инвестиционной активности в регионе, содействующим только снижению законодательного риска. Существенное значение имеют также имидж регионов, степень прогрессивности их лидеров и т.д.

Часто для улучшения инвестиционного климата нужно, чтобы региональные и местные администрации не мешали возникновению и реализации различных инвестиционных инициатив, считают эксперты (14). Одно только невмешательство администрации региона в деятельность субъектов предпринимательства может положительно сказаться на инвестиционной привлекательности.

Положительный эффект регионального инвестиционного законодательства недостаточно сильный, чтобы перекрыть неблагоприятные факторы специализации и низкий уровень развития производственной и социальной инфраструктуры. Поэтому при благоприятных исходных условиях экономического развития отсутствие Закона «Об инвестициях» не означает полную потерю инвестиционной привлекательности региона. Законодательная инициатива регионального уровня может компенсировать некоторые неблагоприятные факторы развития, но не в состоянии быть единственным источником развития.

Влияние законодательной базы на объем инвестиций в регионе было проанализировано группой исследователей методом кластерного анализа (3). Кластеризация регионов России проводилась по трехмерной шкале: инвестиционный риск – инвестиционный потенциал – объем инвестиций. Еще одна переменная – наличие законодательства об инвестиционной деятельности в регионе – выражена вектором и принимает значение «1» при наличии инвестиционного законодательства и «0» при его отсутствии. Авторами составлена четырехмерная матрица распределения регионов по кластерам, которые обобщенно сводятся в пять групп.

1. Объем инвестиций в регионе выше среднего, при этом отсутствует региональное инвестиционное законодательство.

2. Объем инвестиций менее 50% от среднего при наличии закона об инвестиционной деятельности.

3. Объем инвестиций в регионе двукратно превышает среднее значение, законодательство об инвестиционной деятельности имеется.

4. Объем инвестиций не превышает среднее значение, при этом законодательство об инвестиционной деятельности отсутствует.

5. При наличии закона об инвестиционной деятельности объем инвестиций находится в пределах от 50% от среднего значения до его двукратного превышения (3, с. 48).

По результатам проведенного анализа авторы сделали следующие выводы (3, с. 50).

1. Наличие инвестиционного законодательства оказывает влияние на объем инвестиций в основной капитал в регионах, имеющих объем инвестиций близкий к среднему по стране.

2. На привлечение инвестиций в регион также оказывает влияние наличие налоговых льгот и гарантий их действия для субъектов инвестиционной деятельности.

3. Размер налоговых льгот, предоставляемых региональными органами власти, не является определяющим фактором. Для инвесторов важным является сам факт принятия Закона «Об инвестициях», который демонстрирует гарантии и готовность региональной администрации оказывать поддержку.

4. В регионах, имеющих крайние значения потенциала и риска, роль законодательного фактора инвестиционного процесса минимальна. Москва может позволить себе не иметь инвестиционного законодательства, так как она суперпривлекательна для инвесторов. Напротив, никакие льготы не перекроют экстремальный риск частных инвестиций в Чеченской Республике.

5. Влияние регионального инвестиционного законодательства можно представить следующим образом:

а) при некоторых уровнях риска и потенциала региональное законодательство не способно позитивно влиять на инвестиционные процессы;

б) среди регионов, имеющих сходные характеристики инвестиционной привлекательности, инвестиционное законодательство служит для потенциального инвестора фактором снижения риска (сигналом административного содействия). В таких регионах решение об объемах предоставленных льгот должно приниматься исходя из следующих соображений:

– для группы с инвестиционной привлекательностью ниже среднего уровня – льготы невелики и выполняют задачу создания имиджа региона;

- для группы среднего уровня привлекательности – льготы увязываются с ожидаемыми результатами от их предоставления как баланс поступлений и расходов бюджета;
 - для группы выше среднего уровня привлекательности – льготы невелики, при этом сальдо баланса может быть безболезненно смещено в пользу регионального бюджета;
- в) в регионах, характеризующихся высокой инвестиционной привлекательностью, влияние законодательства нивелируется высокими инвестиционными ожиданиями.

6. Полученные результаты никоим образом не отрицают значимости инвестиционного законодательства в формировании благоприятного инвестиционного климата для «экстремальных» регионов, т.е. обладающих относительно высокой (или низкой) привлекательностью для инвесторов.

7. По мере усиления конкуренции на инвестиционных рынках и, как следствие, снижения нормы доходности в регионах, имеющих в настоящее время высокий уровень инвестиционной активности, согласно законам предельной полезности инвестиционного портфеля следует ожидать перемещения капиталов в менее доходные (имеющие более низкий инвестиционный потенциал) регионы. В данной ситуации фактор влияния законодательства как метода снижения рискованности вложений может получить новый импульс и привести к смещению акцентов в формировании региональных инвестиционных законодательств.

Важнейшее значение при формировании благоприятного инвестиционного климата в регионе принадлежит фактору правовой стабильности. Стабильность законодательной базы, соблюдение правовых норм и обеспечение их обязательного исполнения является одним из основных условий, определяющих привлекательность региона для иностранных инвесторов. По мнению экспертов APP¹, отсутствие единой и стабильной законодательной системы привлечения инвестиций в регионах демонстрирует недостаточно внимательное отношение региональной власти к указанному вопросу (7). В связи с этим они рекомендуют разрабатывать и законодательно закреплять основные положения и приоритеты инвестиционной политики, что повышает инвестиционную привлекательность регионов и улучшает инвестиционный климат.

¹ Агентство регионального развития (APP) создано в 1999 г. в Калининграде в рамках программы ЕС и России. В состав учредителей (основателей) вошли Всероссийский исследовательский институт зарубежной торговли и Комитет по Особой экономической зоне областной администрации.

При систематизации и дальнейшей разработке регионального законодательства следует выделять направления активизации инвестиций в соответствии с тремя категориями инвесторов (стратегические, прямые финансовые и портфельные инвесторы), каждой из которых должна быть предложена своя инвестиционная программа. Инвестиционная политика в регионах должна также учитывать особенности экономической и социальной политики, географического расположения, природно-климатических и демографических условий и других факторов (16).

Резюмируя мнения экспертов, можно выделить следующие направления совершенствования деятельности органов власти субъектов РФ, которые позволяют активизировать инвестиционные процессы:

- создание согласованной на региональном и муниципальном уровнях единой инвестиционной программы;
- создание единой системы законодательных актов как основы для стабильного и ясного механизма предоставления инвесторам льгот и преференций, которые устанавливают унифицированные, не зависящие от произвола чиновников критерии предоставления льгот и четкие условия их получения;
- создание инфраструктуры поддержки инвестиций путем создания бесплатных консультационных служб при административных органах, а также организации сети «инвестиционных бюро», которые осуществляют процедурное сопровождение инвестиционных проектов и обеспечивают решение спорных ситуаций, возникающих в связи с реализацией инвестиционных проектов;
- минимизация процедурного бремени для инвесторов, связанного со сбором многочисленной документации, различными дополнительными расходами, длительным согласованием в различных властных инстанциях региона и т.п.;
- совершенствование регламентов работы административных органов, в том числе и путем принятия соответствующих нормативных актов.

Список литературы

1. Агафонов В.А., Пиантковский В.А. Задачи развития региональной рыночной инфраструктуры на современном этапе // Региональная экономика: Теория и практика. – М., 2006. – № 3(30). – С. 17–23.

2. Беспамятных Н.Н. Региональные аспекты формирования инвестиционной политики в условиях институциональных преобразований // Региональная экономика: Теория и практика. – М., 2005. – № 5(20). – С. 61–64.
3. Греченок А.В., Машегов П.Н., Наговицын В.В., Садков В.Г. Анализ эффективности региональной инвестиционной политики и направления ее совершенствования // Региональная экономика: Теория и практика. – М., 2005. – № 3(18). – С. 37–50.
4. Доклад председателя правительства Свердловской области Алексея Воробьева на расширенном заседании правительства Свердловской области 26 февраля 2006 года // Режим доступа: <http://www.midural.ru/minek/Itogi/Itogi.html>.
5. Журавлева Т.А., Гревцова Н.А. Региональная политика налогообложения: Задачи и проблемы // Региональная экономика: Теория и практика. – М., 2005. – № 11(26). – С. 47–52.
6. Инвестиционная привлекательность регионов: Причины различий и экономическая политика государства // Сборник статей под ред. В.А. May, О.В. Кузнецовой. – М.: ИЭПП, 2002. – 197 с.
7. Иностранные инвестиции в Калининградской области: Состояние, тенденции и проблемы. – Режим доступа: <http://www.kaliningrad-rda.org/voss>.
8. Казакова Л.В. Особенности получения бюджетных кредитов региональным и муниципальным уровням власти в современных условиях // Финансы и кредит. – М., 2006. – № 13(216). – С. 30–33.
9. Кравченко Н.П., Миляев А.В. Установление инвестиционных льгот по налогам в Краснодарском крае // Региональная экономика: Теория и практика. – М., 2005. – № 3(18). – С. 51–53.
10. Морозов В.В. Финансовые резервы активизации инвестиционной деятельности территорий. – Екатеринбург: Ин-т экономики УрО РАН, 2005. – 234 с.
11. Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов // Эксперт. – М., 2006. – № 44(538). – 27 ноября. – Режим доступа: <http://www.expert.ru/ratings/region>.
12. Румянцева Е.Е. Активизация инвестиционной деятельности на уровне региона: Вопросы совершенствования регионального законодательства // Региональная экономика: Теория и практика. – М., 2005. – № 1(16). – С. 52–58.
13. Самогорская М. Анализ форм государственной поддержки инвестиционной деятельности в регионах Центрального федеративного округа // Инвестиции в России. – М., 2003. – № 8. – С. 3–8.
14. Сухинова С.Е. Региональная специфика инвестиционного климата. – Волгоград: Изд-во ВолгГУ, 2004. – 82 с.
15. Татаркин А.И. Формирование конкурентных преимуществ регионов // Регион: Экономика и социология. – М., 2006. – № 1. – С. 141–154.
16. Шин Н. Особенности регулирования инвестиционных процессов на региональном уровне // Инвестиции в России. – М., 2005. – № 5. – С. 31–33.