

## Проблемы финансового обеспечения механизмов активизации инновационно-инвестиционного процесса в регионах России

© 2009 Е.В. Савенкова

кандидат экономических наук, доцент  
Российский университет дружбы народов

Рассматривается проблема возрождения российских регионов в посткризисный период, которая может решаться лишь путем ускоренного инновационно-инвестиционного развития субъектов РФ. В качестве одного из важнейших факторов его обеспечения выступают финансовые механизмы, представленные, в первую очередь, бюджетно-налоговыми составляющими. Их эффективная отдача зависит от решения целого ряда проблем, которые в значительной мере связаны с неадекватным институциональным обеспечением системы федеративных отношений.

*Ключевые слова:* инновационные инвестиции, региональная дифференциация, бюджетный федерализм.

Ключевые проблемы, стоящие перед российской экономикой на сегодняшний день, - это преодоление последствий мирового экономического кризиса и выход на траекторию устойчивого экономического развития. Особую актуальность данные проблемы приобретают в региональном аспекте, поскольку уровень дифференциации экономического развития регионов России создает дополнительные риски реализации антикризисных и инвестиционных программ.

В экономической науке и практике инновационные инвестиции рассматриваются как основной фактор, определяющий структуру национальной экономики, рост производства и доходов экономических систем. В условиях финансового кризиса инвестиционный процесс, реализуемый в регионах на территории России, должен не только обеспечить мягкий выход из рецессии, создать потенциал для будущего роста и формирования инновационной экономики, но и решить проблему социальных и инфраструктурных инвестиций, сократить различия в уровне жизни населения и в его обеспеченности бюджетными благами и услугами.

Решить указанные проблемы усилиями только государства на сегодняшний день невозможно. Состояние экономики, как мировой, так и российской в частности, показывает неспособность современного государства эффективно решать сложные экономические проблемы только за счет собственных ресурсов и эффективной системы их распределения. Серьезные последствия мирового экономического кризиса в отдельных отраслях, активизация инфляционных процессов и сокращение инвестиций в реальный сектор экономики, слабость и низкий уровень капитализации банковского сектора свидетельствуют о несовершенстве сложившегося в Рос-

сии финансового механизма стимулирования инвестиционно-инновационной деятельности.

Бюджетно-налоговая система и бюджетная политика государства, осуществляемая Министерством финансов РФ, и региональная политика, проводимая Министерством регионального развития, не в полной мере учитывают постоянно изменяющиеся экономические условия. Финансовые инструменты и механизмы стимулирования инновационно-инвестиционного процесса сопровождаются противоречиями институционального характера (несогласованность нормативных документов, отсутствие детально разработанных алгоритмов, несоответствие финансовых ресурсов, выделенных на решение значимости проблемы, отсутствие действенных институтов мониторинга и контроля и т. д.), что существенно тормозит экономическое развитие отдельных отраслей, территорий и страны в целом.

В настоящее время неоднородность экономического пространства России, дифференциация ее регионов, усугубившаяся в ходе рыночных реформ, создают целый комплекс серьезных проблем, требующих незамедлительного решения. По ряду показателей региональные различия достигли критических значений:

- по объему валового регионального продукта на душу населения - 43 раза;
- уровню зарегистрированной безработицы - 53 раза;
- объему промышленного производства на душу населения - 281 раз;
- доходам на душу населения - 194 раза;
- инвестициям в основной капитал на душу населения - 250 раз.

На долю восьми субъектов Российской Федерации, которые составляют лишь 10% территории и 24% общей численности населения стра-

ны, приходится 47% внебюджетных инвестиций в основной капитал, а объем иностранных инвестиций в этих же регионах составляет 82 %<sup>1</sup>.

Наращение межрегиональных противоречий и социальной напряженности, расширение ареалов нестабильности и бедности, наличие депрессивных регионов, существенно отстающих по уровню и темпам социально-экономического развития от средних показателей страны и имеющих “отрицательный” инвестиционный климат, блокируют поток инвестиций (см. таблицу).

**Оценка сбалансированности бюджетов регионов в 2009 г. в соответствии с федеральным законом от 26 февраля 2009 г. № 26-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон “О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов”»**

Возможности самостоятельного решения экономических и социальных проблем у таких регионов весьма ограничены из-за недостатка собственных финансовых ресурсов, а механизмы государственной поддержки на сегодняшний день проработаны явно недостаточно. Из 83 субъектов Федерации сегодня только 10 имеют уровень дотационности менее 5%.

В настоящее время одной из причин глубоких финансовых диспропорций в развитии территорий и сдерживающим механизмом осуществления собственной инновационно-инвестиционной политики является формальное внедрение принципов бюджетного федерализма в федеральную финансовую и региональную политику. В Российской Федерации согласно проекту бюджета на 2009 г. и на период до 2011 г. насчитывается свыше 130 различных трансфертов (6 в подразделе дотаций, 90 в подразделе субсидий, в том числе федеральные целевые программы и подпрограммы, 26 в подразделе субвенций и 16 в подразделе “Иные межбюджетные трансферты”). По 58 направлениям финансирование составляет менее 1 млрд. руб. Это зна-

чит, что для отдельного субъекта Российской Федерации финансирование по ряду направлений может составлять десятки или сотни тысяч рублей. Причем по каждому направлению распределения трансфертов между субъектами должна быть разработана формальная, гласная, понятная и прозрачная методика распределения финансовых ресурсов и осуществлен государственный аудит эффективности бюджетных расходов. Большое количество трансфертов ведет к росту бюрократизации федеративных отношений,

создает возможности нецелевого использования бюджетных средств и ресурсов, способствует коррупционности административного аппарата как в центре, так и в регионах.

Действующие в настоящее время институты аккумуляции и распределения финансовых ресурсов, имеющие приоритетом выделение дополнительных ассигнований и направленные на решение краткосрочных проблем выравнивания бюджетной обеспеченности, не создают никаких долгосрочных конкурентных преимуществ региональной экономике, не способствуют инновационному инвестированию и запуску механизма саморазвития территорий. Именно поэтому использование комплексных инструментов региональной инвестиционной политики приобретает особую актуальность и содействует гармонизации межрегиональных отношений, активизации инновационно-инвестиционного процесса.

Проведенный анализ применения региональных и федеральных целевых программ (ФЦП) выявил целый ряд системных проблем, повторяемых из года в год. Во-первых, хроническое недофинансирование. Во-вторых, отсутствие в программах количественных показателей и индикаторов их эффективности. В-третьих, заказчиками программ допускается неэффективное и

<sup>1</sup> Доклад о состоянии законодательства в Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru/lawmaking/report/2007/28/index.html>.

нецелевое использование выделенных бюджетных средств. Из года в год не снижается объем дебиторской задолженности (порядка 3,0 млрд. руб.)<sup>2</sup>. В-четвертых, только часть средств направляется на стимулирование инновационного инвестирования. Например, в 2010 г. наиболее значительные объемы бюджетных ассигнований ФЦП (в сумме 621,5 млрд. руб., или 85 % общей суммы расходов на ФЦП) предусмотрены по трем направлениям: “Развитие инфраструктуры” (46 %), “Развитие науки и технологий” (всего 22,8%) и “Развитие регионов” (16,3 %).

Повысить эффективность программно-целевого метода планирования и инвестиционного процесса могли бы ведомственные целевые программы (ВЦП), работа над внедрением которых активизирована с 2005 г. Опыт планирования и реализации ВЦП имеется в республиках Коми, Удмуртия, в Красноярском и Ставропольском краях, Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах, в Ульяновской, Тверской, Липецкой, Омской, Смоленской и Тюменской областях. Однако, как показывает анализ региональной практики, типичные проблемы, затрудняющие реализацию данного инструмента, сводятся к следующему: отсутствие качественной нормативно-правовой базы в регионах; нерешенные вопросы встраивания процесса разработки и утверждения ВЦП в бюджетный процесс; низкое качество планирования ВЦП и отсутствие кодексов лучшей практики; проблемы качества региональной информации (необходимой статистической отчетности). Таким образом, потенциал системы целевых программ (и ФЦП, и ВЦП) как инструмента финансирования государственных инновационных инвестиций остается недоиспользованным.

Несмотря на то, что механизм формирования параметров целевой программы полностью регламентируется законодательно, ее преимущественно инновационно-инвестиционная направленность предполагает некоторую корректировку данного механизма. Речь идет, прежде всего, об оценке рисков реализации программы и способах их минимизации, о поиске возможностей достижения не только социального, но и экономического эффекта от вложения частных и государственных инвесторов. Главным условием формирования целевой программы на любом уровне должно стать наличие долгосрочной инвестиционной стратегии коммерческой организации, включающей в себя социальную состав-

ляющую и служащую своеобразным стимулом для социально-экономического развития территории.

Задача развития государственно-частного партнерства (ГЧП) может быть успешно решена не только за счет эффективного взаимодействия власти и бизнеса, но и при активном участии в инвестиционном процессе институтов развития. К ним относится Инвестиционный фонд Российской Федерации (ИФ), посредством которого реализуются крупные инновационные и инфраструктурные проекты в регионах.

В настоящее время недостаточно задействован механизм государственной поддержки институтов территориального развития посредством Инвестиционного фонда РФ. Министерством регионального развития ведется реестр перспективных инвестиционных проектов, который насчитывает более 400 их наименований с общей стоимостью около 2 трлн. руб. Однако в настоящее время только по 50 проектам ведутся мероприятия, направленные на их реализацию, в остальных случаях проекты заморожены<sup>3</sup>.

Причины, снижающие эффективность государственной поддержки инвестиционных проектов за счет средств ИФ РФ, можно разделить на финансовые и институциональные. К финансовым причинам относятся: высокая стоимость проектов для среднего бизнеса (согласно “Положению об Инвестиционном фонде РФ”, представителю частного бизнеса необходимо осуществить предварительные затраты собственных средств около 1,2 млн. евро) на разработку бизнес-проекта, оплату инвестиционного консультанта и государственной экспертизы. Данная проблема отягощается дороговизной кредитных ресурсов, низкой капитализацией банковского сектора, системным финансовым кризисом, дефицитом региональных бюджетов. К институциональным причинам неэффективного использования средств ИФ можно отнести, прежде всего, нестыковки в законодательстве и сложность и запутанность бюрократических процедур по документальному оформлению прав как на реализацию проекта, так и на получение средств финансовой поддержки за счет средств ИФ. Институт формирования ГЧП конфликтует с Бюджетным, Налоговым, Градостроительным и Земельным кодексами. Такие нестыковки блокируют возможность реализации большинства одобренных проектов.

<sup>3</sup> См.: Тезисы выступления министра регионального развития Российской Федерации на VIII Международном инвестиционном форуме Сочи - 2009 в рамках круглого стола “Региональная инвестиционная политика. Стимулирование инвестиционной активности в регионах”, состоявшемся 18 сентября 2009 г.

<sup>2</sup> Ефимова Н.П., Ананьева С.А. Федеральные целевые программы: проблемы реализации. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/SSPE/UNPAN028449.pdf>.

Таким образом, перспективный институт реализации инновационных инвестиций в своем настоящем варианте неэффективен. Требуется серьезный пересмотр как его нормативно-правовой основы, так и организационного механизма. Первоочередными задачами являются следующие.

Во-первых, нужен пересмотр критериев предоставления средств государственной поддержки в пользу наиболее эффективных инвестиционных проектов, способствующих смягчению последствий мирового финансового кризиса.

Во-вторых, требуется создание региональных институтов ГЧП в целях снижения уровня принятия решений по региональным инвестиционным проектам до уровня органов государственной власти субъектов РФ под контролем федеральных органов. Как показывает практика, именно регионы генерируют основной спрос на ГЧП. «Достройка» региональных и муниципального институтов государственно-частного партнерства может способствовать росту его эффективности.

В-третьих, необходимо расширение возможных форм взаимодействия государства и частного партнера при обеспечении госгарантий для инвесторов (т.е. без прямого финансового участия, а также отсроченной компенсации затрат инвестора на строительство объектов инфраструктуры предоставление инвестору налоговых льгот, земельных участков, субсидирование части процентной ставки по кредитам, передача в аренду или эксплуатацию государственного движимого и недвижимого имущества и др.).

На территории большинства регионов России действует единый общегосударственный, или общефедеральный, законодательный фон, который слегка видоизменяется в отдельных регионах (субъектах Федерации) под воздействием региональных законодательных норм, регулирующих инвестиционную деятельность только в пределах своих полномочий. В сегодняшней России инвестиционное законодательство представлено нормативными актами трех уровней:

- законодательные акты: конституционные и федеральные законы; международные договоры; законы субъектов Федерации;

- подзаконные акты: указы Президента РФ; межправительственные постановления; правительственные постановления; внешнеэкономические соглашения субъектов РФ; ведомственные акты; постановления и решения органов местного самоуправления;

- цокольные акты, представленные системой актов индивидуального характера: различные административные акты участников инвестиционной деятельности; нормативно-правовые договоры.

В результате сложившегося распределения властных полномочий и зон ответственности по уровням власти возможности и сила воздействия федерального центра на региональные инвестиционно-инновационные процессы существенно выше, чем у региональных правительств, тем не менее, на субфедеральные власти возлагается задача учета особенностей территориальной динамики инвестиционно-инновационного процесса и формирования соответствующей ему рациональной политики с учетом местной специфики.

Формирование регионального инвестиционного законодательства начинается в начале 1990-х гг. с принятием первых нормативных актов о поддержке инвестиций в республиках Татарстан, Саха-Якутия, Коми и др. К 2002 г. в подавляющем большинстве регионов России в рамках их компетенции были приняты законы, направленные на поощрение инвестиций, создание зон наибольшего благоприятствования, предоставление налоговых льгот, оказание кредитной поддержки строительства, выделение земли, развитие лизинговой деятельности и т.п. К началу 2007 г. в 81 субъекте РФ было принято 908 законов регионального уровня, направленных на регулирование инвестиционной деятельности<sup>4</sup>.

В настоящее время региональное инвестиционное законодательство отличается нестабильностью, которая проявляется как в принятии законов, часто изменяющих инвестиционные программы или порядок отбора проектов для них, так и в наличии многочисленных поправок к ним. Например, с 2007 до 2009 г. в Тамбовской области было принято 10 нормативно-правовых актов, регулирующих инвестиционную деятельность.

Правовое регулирование инвестиционной деятельности на уровне регионов осуществляется по таким направлениям, как:

- 1) вопросы социально-экономического развития региона: определение приоритетных отраслей народного хозяйства и приоритетных предприятий; разработка и принятие целевых инвестиционных программ региона по созданию импортозамещающих производств, по повышению конкурентоспособности отдельных отраслей и отдельных объектов;

- 2) организационные вопросы: порядок регистрации предприятий с иностранными инвестициями, лицензирование, создание специальных структур в органах государственной власти субъектов РФ, непосредственно реализующих программы поддержки и привлечения инвестиций;

<sup>4</sup> Законотворчество регионов отражено в 81 региональной базе данных СПС «КонсультантПлюс» (субъекты РФ в этих базах частично объединены).

3) вопросы льгот и привилегий: предоставление и обеспечение гарантий прав инвестора; создание льготного режима инвестиционной деятельности - предоставление льгот и освобождений по налогам и сборам в части, зачисляемой в бюджет субъектов Российской Федерации или в местный бюджет, предоставление инвестиционных налоговых кредитов; вопросы ускоренной амортизации; льготные условия пользования землей; льготные ставки по арендной плате за недвижимость, за пользование недрами, природными ресурсами;

4) вопросы бюджетного финансирования и обеспечения инвестиционной деятельности: прямое участие субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в финансировании инвестиционных проектов; предоставление инвестиционных кредитов на льготных условиях за счет средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов; выпуск региональных ценных бумаг; создание целевых инвестиционных фондов; предоставление государственных гарантий субъектов Российской Федерации, муниципальных образований по обеспечению исполнения обязательств инвесторами; создание залогового фонда субъектов РФ;

5) вопросы государственного контроля и защиты государственных интересов: осуществление государственного контроля за инвестиционной деятельностью; создание эффективного механизма защиты национальных интересов и интересов регионов от незаконных действий инвесторов в связи со злоупотреблением предоставленными им правами, с недобросовестной конкуренцией и ограничительной деловой практикой; разработка механизма компенсации возможных экологических и социальных потерь.

Во всех региональных законах об инвестиционной деятельности используется стабилизационная оговорка, смысл которой сводится к тому,

что действие вступивших в силу новых законов, ухудшающих налоговый статус инвесторов, уже реализующих свои проекты на территории региона, не распространяется на срок окупаемости этих инвестиционных проектов. Оговорка также применяется в отношении изменений и дополнений, вносимых в действующие законы и иные нормативные акты. Несмотря на наличие стабилизационных оговорок, в большинстве субъектов Российской Федерации положения о гарантиях защиты инвестиций носят декларативный характер и являются неполными. В случае наступления определенных обстоятельств непреодолимой силы инвестор будет вынужден обращаться в судебные инстанции, где неизбежно столкнется с медленной судебной процедурой, следствием которой будут финансовые потери.

Практически во всех региональных инвестиционных законах не хватает норм, направленных на обеспечение обратной связи между органами исполнительной и законодательной власти по поводу успешности применения законов, а также по поводу порядка их регулярного пересмотра. Вполне возможно, что отсутствие обратной связи между органами законодательной и исполнительной власти является одной из причин нестабильности регионального инвестиционного законодательства.

Таким образом, региональное инвестиционное законодательство требует разработки четкого процедурного инструментария (количественных критериев) отбора инвестиционных проектов и инвесторов для предоставления им средств государственной поддержки, чтобы заменить декларации и нормы по делегированию полномочий в принятии решений по предоставлению гарантий и их реальному обеспечению на нормы прямого действия, содержащие прозрачный и понятный для инвестора алгоритм реализации защиты его прав.

*Поступила в редакцию 06.11.2009 г.*