

РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В РЕГУЛИРОВАНИИ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Владимир Викторович КЛИМАНОВ^{a,*}, Наталья Андреевна МОСКВИТИНА^b

^a доктор экономических наук, заведующий кафедрой государственного регулирования экономики, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Москва, Российская Федерация
klimanov@ganepa.ru

^b аспирантка лаборатории информатики и диагностики в управлении социальными и экономическими системами, Институт системного анализа Российской академии наук, Москва, Российская Федерация
moskvitina.n.a@gmail.com

* Ответственный автор

История статьи:

Принята 23.07.2015
Одобрена 17.08.2015

УДК 330.322

JEL: E22, E60, H54, R53, R13

Ключевые слова:

инвестиционная деятельность,
бюджетные инвестиции,
внебюджетные инвестиции,
инструменты инвестиционной
политики, налоговые льготы

Аннотация

Предмет. Статья посвящена роли государства в инвестиционной деятельности субъектов Российской Федерации.

Цели. Определение роли органов государственной власти различного уровня и ведомственной (отраслевой) принадлежности в стимулировании инвестиционной деятельности, а также установление соответствующих процедур и нормативов, регулирующих данную деятельность на уровне регионов.

Методология. Используются системный, статистический и логический виды анализа, а также описательные, сравнительные, эконометрические методы обработки и систематизации данных.

Результаты. Определена значимость бюджетных инвестиций в структуре инвестиционной деятельности в субъектах Российской Федерации.

Выводы. Сделан вывод о том, что основную роль в активизации инвестиционной деятельности на региональном уровне играют бюджетные инвестиции из консолидированного федерального бюджета, так как они создают необходимые инфраструктурные условия для притока частных вложений в развитие регионов и позволяют осуществлять инвестиционную деятельность в рамках механизма государственно-частного партнерства.

Полученные результаты могут быть использованы при разработке региональных нормативно-правовых актов, направленных на регулирование инвестиционной деятельности, а также для корректировки уже существующих документов. Кроме того, итоги статьи могут служить основой для дальнейших исследований в области разработки и оценки инвестиционной деятельности на уровне субъектов Российской Федерации.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2015

Под государственным регулированием инвестиционной деятельности в регионах понимаются внедрение и использование органами власти федерального и регионального уровня законодательно установленных механизмов, обеспечивающих реализацию государственных целей и задач социально-экономического развития регионов путем создания благоприятных условий для привлечения инвестиций, улучшения качества управления инвестиционным развитием и повышения эффективности реализации инвестиционных вложений.

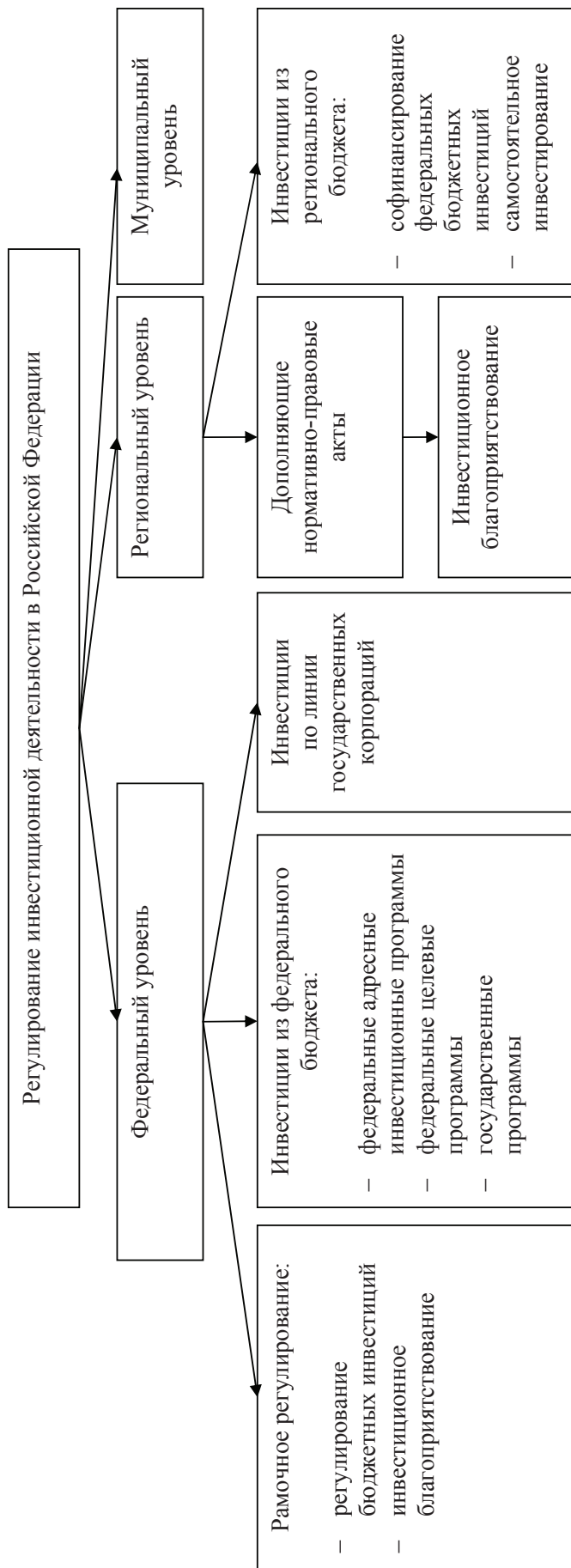
Анализ федерального и регионального законодательства позволяет сделать вывод о том, что

роль государства в регулировании инвестиционной деятельности в субъектах Федерации основана на реализации двух основных подходов.

1. Если государство рассматривается как системообразующий институт, то происходит формирование единой нормативной правовой базы (включая федеральное и региональное законодательство) для всех участников инвестиционной деятельности. Федеральное регулирование инвестиционной деятельности в регионах основано на законодательном закреплении общих норм и правил осуществления инвестиционной деятельности в субъектах Федерации, а также на формировании федеральных

Рисунок 1

Схема регулирования инвестиционной деятельности в Российской Федерации



Источник: авторская разработка.

мер поддержки инвесторов, которые реализуются в региональном разрезе. Региональные органы государственной власти в рамках своей компетенции могут принимать участие в реализации федеральных мер поддержки инвесторов и, руководствуясь федеральным законодательством, разрабатывать и утверждать собственные меры. В большинстве субъектов Федерации данные меры утверждаются региональными законами «Об инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений» или их аналогами.

2. Если государство рассматривается как субъект инвестиционного процесса, то предполагается выделение бюджетных средств на реализацию конкретных инвестиционных проектов и (или) на создание условий их осуществления. Региональные органы государственной власти выступают в роли самостоятельного субъекта инвестиционной деятельности и принимают участие в реализации федеральных мер посредством софинансирования.

С учетом данных подходов к осуществлению инвестиционной деятельности государством, а также многоуровневой системы государственного и муниципального управления формируется схема регулирования инвестиционной деятельности в Российской Федерации (рис. 1). На муниципальном уровне эта схема такая же, что и на региональном, но с учетом муниципальных образований.

Федеральное законодательство подразумевает регулирование инвестиционной деятельности посредством:

- общегосударственного законодательства (Налоговый и Бюджетный кодексы РФ и др.);

- законодательства, направленного на управление реальными инвестициями (в частности, Федерального закона от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений»);
- законодательства, направленного на управление портфельными инвестициями (данное регулирование косвенно относится к регулированию инвестиционной деятельности государства на региональном уровне);
- нормативно-правовых актов, направленных на регулирование отдельных механизмов поддержки инвесторов (например, создание и деятельность особых экономических зон регулируется Федеральным законом от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»).

Инвестиционная деятельность в субъектах Федерации регулируется индивидуальными рамочными региональными законами, базирующимися на принципах федерального законодательства, устанавливающими формы, условия и порядок оказания государственной поддержки инвесторам, осуществляющим инвестиции в экономику региона.

Первый региональный законодательный акт, направленный на регулирование инвестиционной деятельности в новейшей российской истории, был принят в Республике Башкортостан в 1991 г. С момента подписания данного документа региональная законодательная база в сфере инвестиционной деятельности значительно расширилась. В настоящее время в каждом субъекте Российской Федерации, за исключением двух новых регионов, имеется нормативный правовой акт, направленный на развитие инвестиционной деятельности или ее регулирование. Основная законодательная активность пришлась на первое десятилетие 2000-х гг.

Проведенный анализ региональной нормативной правовой базы (в частности, региональных законов «Об инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений» и других нормативно-правовых актов), а также мониторинг региональных институтов инвестиционного развития (корпораций, агентств развития и т.д.) позволяют сделать вывод о том, что для стимулирования инвестиционного процесса региональные органы государственной власти используют не менее 26 инструментов развития.

Все выявленные инструменты сгруппированы в четыре группы (см. *таблицу*):

- 1) прямые финансовые меры, к которым относятся налоговые льготы (основной инструмент);
- 2) специальные режимы на региональном уровне;
- 3) региональные бюджетные инвестиции на развитие инфраструктуры;
- 4) нефинансовые меры, среди которых важную роль играет снижение административных барьеров.

Основное количество инструментов подразумевает необходимость выделения региональных бюджетных ассигнований [1]. Только налоговые льготы и нефинансовые меры поддержки не ведут к прямым расходам бюджетов регионов, поэтому их целесообразно использовать в условиях дефицита бюджета. Тем не менее предоставление налоговых льгот ведет к появлению бюджетных потерь в виде выпадающих налоговых доходов региональных бюджетов, поэтому в условиях сложного финансового положения в регионах возникает необходимость анализа и проведения оценки эффективности налоговых льгот [2]. Еще одной важной задачей, которую необходимо решить в региональной налоговой сфере, является распределение финансовых ресурсов, дополнительно полученных налогоплательщиками за счет льгот, на цели экономического роста и усиления инвестиционной деятельности [3].

Налоговые льготы уже с середины 2000-х гг. из-за уменьшения полномочий субъектов Российской Федерации в налоговой сфере являются скорее не конкурентным преимуществом региона, которое делает его инвестиционно привлекательным, а необходимым условием для привлечения инвестиций. Так, в 73 регионах России практикуется льготное налогообложение, но не во всех регионах льготы предоставляются на развитие инвестиционной деятельности. Проведенная ревизия регионального законодательства позволяет сделать вывод о том, что максимальный объем льгот по различным налогам предоставляется в высокودотационных регионах, в то время как законодательство в регионах с высоким уровнем развития (Москва и Ямало-Ненецкий автономный округ) не предусматривает широкого перечня налоговых преференций для инвесторов. Это свидетельствует о попытках депрессивных и слаборазвитых регионов привлечь частные инвестиции к развитию экономики регионов, в то время как в успешных субъектах Федерации с высоким уровнем притока капитала налоговые

Анализ практической реализации инструментов регулирования инвестиционной деятельности в субъектах Российской Федерации

Механизм (мероприятие)	Количество регионов, реализующих механизм, шт.	Доля регионов, реализующих механизм (без учета Крыма и Севастополя), %
<i>Прямые финансовые меры</i>		
Льготное налогообложение	73	88
Создание и использование залогового фонда	70	84,3
Льготные условия пользования землей, природными ресурсами и иным недвижимым имуществом	44	53
Субсидирование процентных ставок по банковским кредитам	41	49,4
Инвестиционные налоговые кредиты	39	47
Выпуск облигаций	22	26,5
Субсидирование лизинговых платежей	18	21,7
Бюджетные кредиты	18	21,7
Регулирование тарифов	16	19,3
Субсидирование купонных выплат	8	9,6
Предоставление концессий инвесторам	16	19,3
<i>Создание специальных режимов</i>		
Технопарк	31	37,3
Бизнес-инкубатор	47	56,6
Особая экономическая зона регионального значения	13	15,6
Промышленный округ и зона (индустриальный парк)	27	32,5
<i>Развитие инфраструктуры</i>		
Региональный инвестиционный фонд	28	33,7
Вовлечение в инвестиционный процесс приостановленных и законсервированных строек и объектов	27	32,5
Реализация межмуниципальных проектов за счет бюджетных средств	27	32,5
Подводка инженерной инфраструктуры	21	25,3
Организация инвестиционных площадок	19	22,9
<i>Нефинансовые меры</i>		
Портал для инвесторов в сети Интернет (страница на сайте администрации)	78	94
Государственные гарантии	68	81,9
Наличие нормативного правового акта о государственно-частном партнерстве	66	79,5
Другие нефинансовые меры поддержки	45	54,2
Экспертиза инвестиционного проекта	38	45,8
Специализированная организация поддержки инвесторов	23	27,7
Сопровождение инвестиционных проектов по принципу «одного окна»	16	19,3

Источник: авторская разработка.

льготы только поспособствуют увеличению выпадающих доходов бюджета и, соответственно, снижению доходной базы бюджетов.

Само наличие налоговых льгот не является гарантом стабильного притока инвестиций и активизации инвестиционной деятельности, так как льготные режимы могут быть установлены для особых категорий налогоплательщиков, не осуществляющих инвестиционную деятельность.

Активные дискуссии о целесообразности предоставления налоговых льгот в последнее время

развернулись в научном сообществе [4] в связи с проблемами наполняемости региональной казны: повышением уровня дотационности и увеличением долговой нагрузки на бюджеты регионов. Поэтому в настоящее время ряд субъектов Российской Федерации (Иркутская область, Пермский край и др.) идет по пути отмены льготного налогообложения.

Совокупный анализ мер реализации инвестиционной политики в регионах России свидетельствует о наименее широкой практике применения механизмов развития инфраструктуры в субъектах

РФ по сравнению с остальными группами механизмов. Приблизительно равное значение придается реализации финансовых и нефинансовых инструментов инвестиционной деятельности.

Следует отметить группу механизмов по созданию «специальных режимов». В эту группу входят четыре механизма:

- 1) создание технопарков и бизнес-инкубаторов;
- 2) создание особых экономических зон регионального значения;
- 3) образование промышленных округов;
- 4) образование зон так называемых индустриальных парков.

Анализ практики реализации указанных мер в регионах Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что только в 13 из 83 анализируемых субъектов реализуется создание особых экономических зон регионального уровня. Это может быть обусловлено капиталоемким процессом создания подобных зон.

Неравномерность применения инвестиционных мер связана с особенностями регионального законодательства, деятельностью региональных органов власти, а также иных факторов [5]. В тройке лидеров по количеству инструментов инвестиционной деятельности находятся Республика Татарстан, Москва и Республика Башкортостан, где реализуется более двух третей существующих инвестиционных мер. Однако большое количество инструментов, благоприятствующих инвестиционному развитию региона, еще не свидетельствует о пропорциональном привлечении частного капитала. В регионах с минимальным количеством инструментов реализации инвестиционной политики отсутствуют:

прямые финансовые меры – выпуск облигаций, бюджетные кредиты и субсидирование купонных выплат;

нефинансовые меры – предоставление концессий инвесторам;

меры по развитию инфраструктуры – вовлечение в инвестиционный процесс приостановленных и законсервированных строек и объектов, организация инвестиционных площадок и подводка инженерной инфраструктуры.

В условиях жесткой конкуренции регионов за привлечение инвесторов реализация представленных инструментов инвестиционной политики находится на высоком уровне: каждый регион стремится

к внедрению нового и совершенствованию имеющегося инструментария. Это свидетельствует об утрате особенных и уникальных характеристик региональной инвестиционной деятельности в регионах.

На *рис. 2* представлена зависимость привлечения внебюджетных инвестиций от количества действующих инструментов по поддержке инвесторов в субъектах Российской Федерации (за исключением регионов с высоким уровнем привлечения внебюджетных инвестиций за счет специализации на добыче полезных ископаемых). Данная зависимость отражает отсутствие корреляции между количеством инструментов поддержки инвесторов и уровнем привлечения внебюджетных инвестиций, что свидетельствует о незначительной роли инструментов в привлечении инвестиций. Кроме того, наличие инструментов поддержки инвесторов также является важным, но недостаточным условием для успешного инвестиционного развития региона.

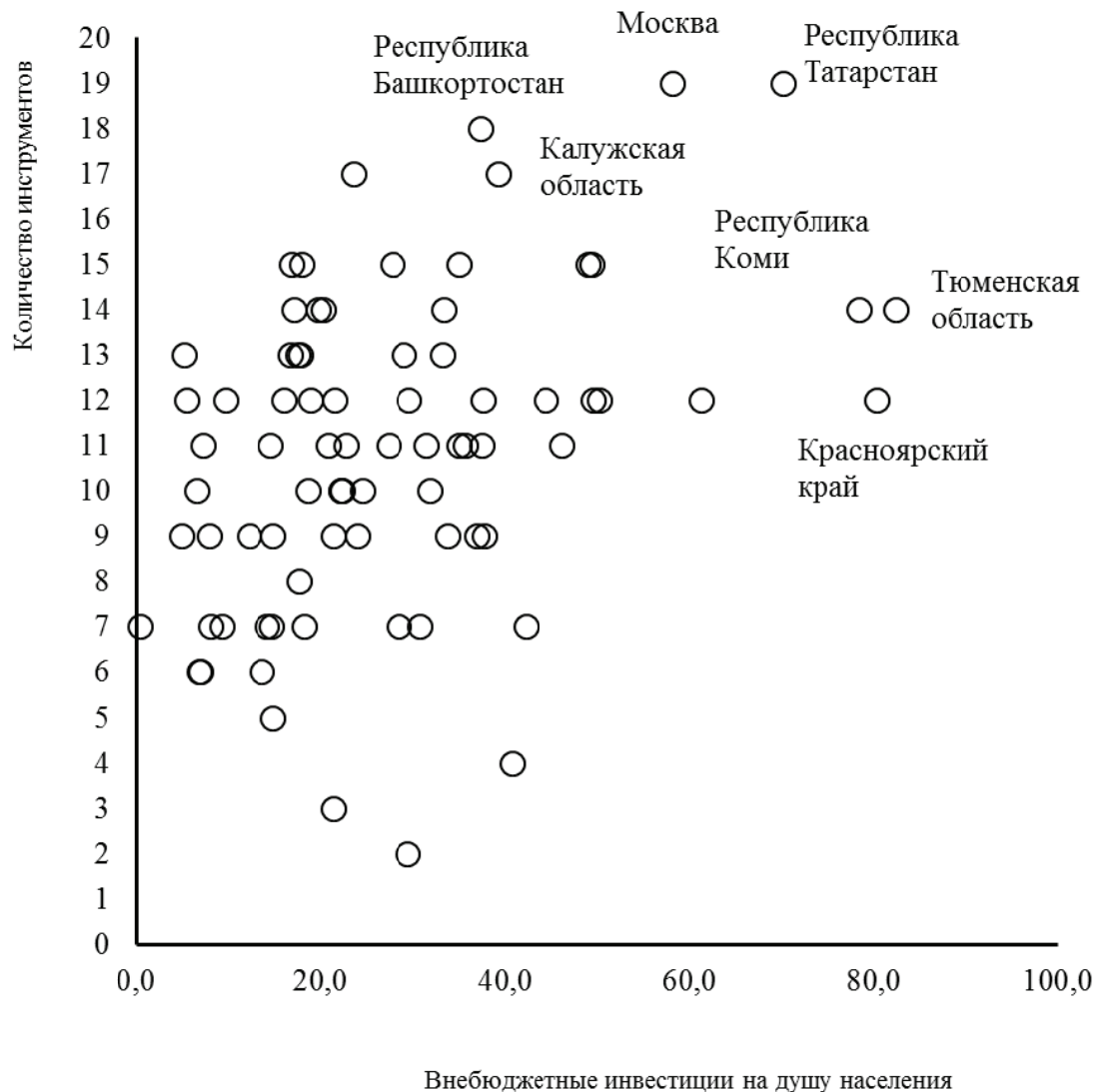
Что касается непосредственно процесса осуществления инвестиций из бюджетов, в том числе в рамках государственных (муниципальных) программ, то здесь предусматриваются ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности. Согласно ст. 66 Бюджетного кодекса РФ все расходы бюджетов делятся на текущие и капитальные. Капитальные расходы осуществляются из бюджетов всех уровней по двум основным схемам: финансирование из одного бюджета и совместное финансирование из разных бюджетов. Четко установленного законодательного разграничения полномочий по вопросам инвестирования между различными бюджетами в Российской Федерации не существует.

В отличие от частных инвесторов государство не преследует в качестве основной цели инвестиционной деятельности максимизацию прибыли от реальных проектов, финансирование которых происходит за счет бюджетных средств. При принятии инвестиционных решений государство руководствуется иными принципами, чем коммерческие организации при оценке эффективности проектов. Например, для государства основной целью реализации инвестиционного проекта может служить максимизация социальных эффектов.

Федеральное финансирование инвестиционной деятельности в регионах осуществляется:

Рисунок 2

Зависимость внебюджетных инвестиций на душу населения от количества инструментов по поддержке инвесторов в 2013 г., тыс. руб.



Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели: стат. сборник. М.: Росстат, 2014. 900 с.

- посредством программно-целевых инструментов государственного регулирования (федеральной адресной инвестиционной программы, в том числе финансирования в рамках федеральных целевых программ);
- путем инвестирования по линии государственных корпораций;
- с помощью инструмента государственно-частного партнерства (в частности, финансирования из средств Инвестиционного фонда Российской Федерации и региональных инвестиционных фондов),

Подробнее следует рассмотреть программно-целевые методы государственного регулирования,

которые включают в себя государственные программы, в состав которых входят федеральные целевые программы (ФЦП), главным образом аккумулирующие инвестиционные средства.

Как свидетельствует зарубежный опыт, целевые программы могут служить эффективным инструментом реализации государственной экономической и социальной политики, а также инструментом для решения стратегических задач развития, когда необходимо сконцентрировать ресурсы для достижения конкретных целей [6]. В настоящей статье целевые программы рассматриваются как факторы внешнего воздействия на региональную инвестиционную политику.

Цели ФЦП бывают самыми разными, они могут быть связаны как с социально-экономическим развитием отдельных территорий, так и с развитием отдельных отраслей [7]. Если до конца 1995 г. были приняты только две федеральные целевые программы социально-экономического развития регионов (Курильских островов Сахалинской области в 1993 г. и Республики Саха (Якутия) в феврале 1995 г.), то в 1998 г. было уже 28 таких программ и к 2000 г. их стало уже 42. Программы развития регионов охватывали территорию одного субъекта Федерации, носили и локальный характер (исторический центр Санкт-Петербурга), и макрорегиональный (Дальний Восток и Забайкалье, Юг России). Существовали и так называемые региональные программы общенационального значения (например, программа «Коренные малочисленные народы Севера») [8].

Помимо конкретных программ развития регионов инвестиционные ресурсы федерального центра фактически направляются в те или иные субъекты Федерации путем распределения в рамках других федеральных целевых программ, направленных на решение неотложных вопросов социальной сферы, развитие базовых отраслей экономики и инфраструктуры в регионах [9].

Расходы на реализацию ФЦП подразумевают как исключительно федеральное финансирование, так и софинансирование из бюджетов субъектов Российской Федерации в зависимости от целей и задач программы. Так, количество ФЦП с софинансированием за счет средств региональных бюджетов за 2013 г. составило чуть больше половины общего количества федеральных целевых программ (28 программ). В 2000-е гг. финансирование федеральных целевых программ из федерального бюджета увеличилось практически в пять раз (со 136,5 млрд руб. в 2002 г. до 772,6 млрд руб. в 2010 г.). Тем не менее существенное увеличение средств федерального бюджета, направляемых в рамках ФЦП, росло непропорционально объемам привлеченных средств из бюджетов субъектов Российской Федерации, доля которых ежегодно уменьшалась. Следовательно, региональные власти оказались наименее восприимчивыми к данному инструменту и неохотно принимали участие в реализации ФЦП за счет бюджетов субъектов Федерации, что свидетельствует о возможном недоучете региональной специфики и региональных интересов при реализации данного инструмента.

В настоящее время осуществление бюджетного планирования в рамках ФЦП претерпело

организационные изменения. С внедрением программного принципа формирования федерального бюджета эти программы не являются самостоятельной частью формирования бюджетных расходов¹, а входят в состав государственных программ. Переход на программные принципы бюджетного планирования – одно из самых актуальных направлений функционирования государственного сектора. Основная цель перехода на программный бюджет – повышение социально-экономической эффективности и результативности расходов бюджета [10]. В качестве ключевого преимущества программного подхода по сравнению с традиционным, который основан на затратах – ресурсах, выступает повышение устойчивости бюджетов и эффективности деятельности органов государственной власти, а это в свою очередь подразумевает соответствие планируемых расходов стратегическим целям развития территорий.

Переход на программный бюджет затрагивает все уровни бюджетной системы, но особого внимания требует учет региональной составляющей в государственных программах Российской Федерации. Другой стороной данной проблемы является решение правового и методологического вопросов учета положений федеральных программ на региональном и муниципальном уровнях. Необходимо сформировать общие подходы к увязке государственных программ субъектов Федерации с соответствующими государственными программами Российской Федерации в отношении системы целей, задач, индикаторов, рисков, а также финансовых показателей.

Формирование и реализация инвестиционной деятельности являются одним из приоритетных направлений государственного развития на ближайшие шесть лет. Данное направление закреплено в федеральной государственной программе «Экономическое развитие и инновационная экономика», где ключевой целью является «формирование благоприятных условий для привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации». Кроме того, ставка на инвестиционное развитие территории сделана также во многих региональных государственных программах. Так, в Ленинградской области основной целью программы «Стимулирование экономической активности» является «создание благоприятных условий ведения

¹ Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 02.08.2010.

предпринимательской деятельности для привлечения инвестиций в экономику Ленинградской области».

Применение программно-целевого метода в регионах позволило определить приоритетность мероприятий, очередность и сроки их реализации исходя из их социальной и экономической целесообразности, а также с учетом возможности финансирования. Кроме этого, программно-целевой метод позволяет соотнести имеющиеся и планируемые финансовые ресурсы с разрабатываемыми комплексами мероприятий, обеспечить интеграцию мероприятий различного характера (научно-исследовательский, организационно-хозяйственный) в общий процесс достижения конечных целей, предусмотренных программами, создать условия для оперативного и результативного управления рисками [11].

Таким образом, государственные средства, направленные на социально-экономическое развитие регионов, играют важную роль в формировании и реализации региональной инвестиционной политики [12], что обуславливает серьезную зависимость регионов от политики федерального центра. Но в существующих российских реалиях встает вопрос о том, как поддерживать развитие регионов в условиях бюджетных ограничений [13]. Дефицит бюджета является одним из факторов снижения инвестиционной активности на региональном уровне. Поэтому одним из основных направлений деятельности региональных властей, по мнению авторов, является проработка эффективной системы инструментов, по возможности сопряженной с минимальными затратами и направленной на привлечение частных инвесторов.

Ярким примером, отражающим влияние бюджетных инвестиций на приток частных инвестиционных вложений в регионы, является реализация инвестиционных проектов по механизму государственно-частного партнерства (ГЧП) [14]. При реализации данных проектов наличие бюджетных инвестиций играет решающую роль.

К инструментам реализации механизма ГЧП в России относят широкий перечень различных институтов и правовых форм [15]. В рамках данного исследования особый интерес представляет анализ степени вовлеченности регионов в реализацию проектов Инвестиционного фонда Российской Федерации. По данным анализа проектов ГЧП, который был проведен Центром государственно-частного партнерства², Инвестиционный фонд РФ является одним из

наиболее активно используемых институтов. По данным на конец 2014 г., всего в 67 регионах имеется закон, регулирующий разграничение полномочий между органами государственной власти субъекта Федерации по вопросам организации государственно-частного партнерства³.

Реализация проектов Инвестиционного фонда Российской Федерации является наиболее ярким примером привлечения частных инвестиций посредством государственного участия [16]. Проекты Инвестиционного фонда достаточно разнообразны по ключевым экономическим параметрам.

Реализация таких проектов⁴ помимо финансирования из бюджета фонда, который формируется за счет средств федерального бюджета, предполагает вложение частных инвестиций, а также софинансирование из консолидированных бюджетов субъектов Федерации в случае осуществления регионального инвестиционного проекта.

Первичная инициатива о планах по реализации проекта может исходить от разных групп инвесторов – от лица государства (федеральные или региональные органы исполнительной власти) или от частного партнера, что дает возможность участвовать в конкурсе на право получения федеральных и частных инвестиций любым проектам, если они отвечают требованиям законодательства. Наиболее проработанные и реалистичные проекты, которые выявляются путем конкурсных процедур, находят поддержку федерального центра, поэтому у каждого региона есть шанс получить инвестиции по данному источнику финансирования. Безусловно, процедура отбора проектов не всегда прозрачная и оставляет много вопросов. Кроме того, у Федерации есть свои цели по развитию территорий, которые реализуются благодаря деятельности Фонда. Ярким примером является повышенное внимание к Северо-Кавказскому федеральному округу. Таким образом, 9 из 39 региональных проектов реализуются в данном федеральном округе с общим объемом заявленных инвестиций 6,5 млрд руб.

Особую активность в привлечении инвестиций посредством Инвестиционного фонда РФ проявляет

³ Данные Минэкономразвития России.

⁴ Инвестиционный фонд Российской Федерации создан 01.01.2006 в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 23.11.2005 № 694 «Об Инвестиционном фонде Российской Федерации», которое в свою очередь утратило силу после утверждения постановлением Правительства Российской Федерации от 01.03.2008 № 134 Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации.

² URL: www.pppcenter.ru.

Тамбовская область. На ее территории уже реализован один проект с региональным участием в сфере АПК, еще три проекта находятся в стадии осуществления. В Ставропольском крае реализуются 4 проекта, но с промышленной специализацией. В Ростовской, Ульяновской, Тульской областях и республиках Ингушетия, Дагестан, Мордовия и Чувашия реализуются по 2 проекта в каждом субъекте. Кроме прямой экономической и социальной выгоды от реализации данных проектов, регионы получают еще одно преимущество – практиковать организационно-правовые механизмы осуществления проектов ГЧП с привлечением федеральных бюджетных средств и частных инвестиций.

О значимости функционирования Инвестиционного фонда на уровне регионов говорит высокая доля привлеченных инвестиций за счет данного канала финансирования в общем объеме инвестиций, привлеченных за период реализации проектов. Проекты Инвестиционного фонда РФ, занимающие значительную долю в привлеченных инвестициях (более 5%), реализуются в регионах с разным уровнем экономического развития. Наибольший инвестиционный вклад от реализации проектов Инвестиционного фонда РФ наблюдается в Республике Ингушетии, где за 3 года удалось привлечь 15,5% инвестиций от всех инвестиционных ресурсов, направленных на развитие региона. Кроме того, реализуемые проекты в Ингушетии направлены на улучшение экономической ситуации. Повышенное значение вклада Инвестиционного фонда в развитие Тульской области обусловлено реализацией общенационального проекта «Промышленный комплекс г. Новомосковск Тульской области» с большими инвестиционными вложениями как со стороны государства, так и со стороны частного инвестора.

Более половины проектов, реализуемых Инвестиционным фондом РФ, направлены на развитие периферийных районов субъектов Федерации, что позволяет регионам смягчать межрегиональные различия в уровне социально-экономического развития.

Для ряда субъектов Федерации бюджетные ассигнования на инвестиционные цели – это практически единственный источник дохода, привлекаемый в рамках капитальных вложений. Так, в Республике Ингушетии более 85% инвестиций в среднем за пять лет формируется из бюджетных средств. Причем в кризисный период этот показатель достигал 94%, а в предкризисный период частные

инвесторы активнее вкладывали в развитие республики, и на долю бюджетных инвестиций приходилось менее 80%. Также еще в четырех регионах объем бюджетных инвестиций превышает 50% (в республиках Алтай, Дагестан, Тыва и в Чеченской Республике). Более того, в трех из них наблюдается положительный тренд – значительное сокращение доли бюджетных инвестиций. В Чеченской Республике произошло сокращение с 92% в 2008 г. до 75% в 2012 г. при увеличении общего объема инвестиций в основной капитал на 11%. Примечательно, что все перечисленные регионы относятся к числу высокодотационных, которые имеют низкую собственную доходную базу, не позволяющую создавать условия для привлечения внебюджетных инвестиций самостоятельно.

Минимальная доля бюджетных инвестиций в общей структуре инвестиций по источникам финансирования (менее 5%) отмечается в округах Тюменской области, в Ненецком автономном округе, а также в Республике Коми. Это обусловлено не низким уровнем привлечения бюджетных инвестиций в данные регионы, а слишком высоким объемом частных инвестиций в добычу полезных ископаемых.

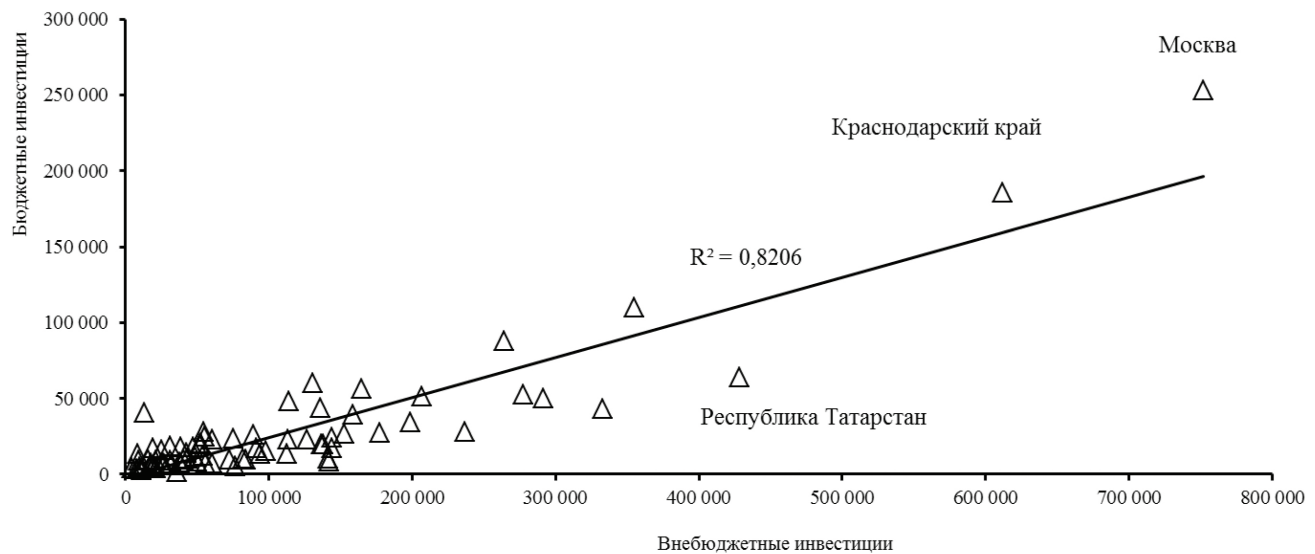
На *рис. 3* представлена зависимость между внебюджетными и бюджетными инвестициями по всем регионам России за исключением нефтегазодобывающих автономных округов Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого, а также Тюменской области, так как они искажают общую картину. В высокомаржинальные отрасли инвестор идет независимо от того, есть инфраструктура в регионе или нет ее. Кроме того, из этого распределения были исключены регионы с наибольшей долей бюджетных инвестиций – Республика Ингушетия и Чеченская Республика.

Коэффициент линейной парной корреляции между этими двумя показателями очень высокий (0,91). Без исключения перечисленных субъектов Федерации корреляция также довольно высокая (0,74), что свидетельствует о прямой зависимости между вложениями бюджетных и внебюджетных инвестиций в регионы. Чем больше бюджетных инвестиций направляется в регион, тем больше туда приходит частных инвестиций.

Бюджетные инвестиции, направляемые на развитие регионов, стимулируют приток частных инвестиционных вложений и содействуют инвестиционному процессу, в том числе инфраструктурному, осуществлению разного

Рисунок 3

Зависимость между вложениями бюджетных инвестиций и притоком частных инвестиций в регионы в 2013 г., млн руб.



Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели: стат. сборник. М.: Росстат, 2014, 900 с.

рода поддержки инвесторов. В рамках данного исследования необходимо разделять инвестиции федеральные и региональные. Как было отмечено ранее, только 4 реализуемых механизма из 26 по стимулированию инвестиционной деятельности на региональном уровне не требуют бюджетных ассигнований. Одним из главных механизмов активизации инвестиционной деятельности, способствующих размещению промышленных предприятий на территории регионов за счет бюджетов субъектов Федерации, является создание необходимых инженерной, транспортной и социальной инфраструктур. К примеру, за счет бюджетного финансирования регион может реализовать трехуровневые системы создания и развития экономических точек роста. Первый уровень – надрегиональный (федеральные зоны территориального развития), второй – региональный (региональные зоны территориального развития), третий – локальный (индустриальные, технопарки, а также бизнес-инкубаторы). Реализация систем первого уровня происходит посредством ассигнований из федерального бюджета и законодательного закрепления условий функционирования зон территориального развития. Реализация систем второго и третьего уровней является исключительно региональной инициативой, поэтому финансовое обеспечение также лежит на консолидированных бюджетах субъектов Федерации.

В качестве примера следует привести кейс Калужской области, которая смогла реализовать свои инвестиционные возможности и победить конкурентов (соседние регионы) в борьбе за инвесторов [17]. Реализация активной инвестиционной политики здесь стала возможной благодаря грамотным действиям регионального руководства. Было принято решение о вложении региональных бюджетных инвестиций (с привлечением заимствованных средств) [18] в строительство необходимой инфраструктуры для инвестора, т.е. о создании готовых площадок под промышленные предприятия, с подводом всех необходимых инженерных и транспортных коммуникаций [19].

Бюджетные инвестиции осуществляются на всех уровнях бюджетной системы, но прямое влияние регионы имеют только на те из них, которые формируются в консолидированных бюджетах субъектов Федерации (региональные бюджетные инвестиции). Они учитываются в расходах консолидированных бюджетов субъектов Федерации благодаря статье «увеличение стоимости основных средств».

Доходная база, которую регионы могут расходовать на инвестиционную деятельность, состоит:

- из налоговых и неналоговых доходов;
- из займов, которые должны быть потрачены на инвестиционные цели;

– из части безвозмездных поступлений из федерального бюджета (дотаций; субсидий, кроме тех, которые идут на текущие затраты).

Таким образом, все доходные источники бюджетов, за исключением субсидий на текущие затраты и субвенций (обеспечение переданных полномочий нижестоящих бюджетов), могут расходоваться на инвестиционные цели.

Субсидии федерального бюджета имеют целевой характер. Кроме того, они могут идти как на текущие затраты бюджетов (большая доля социальных субсидий), так и на инвестиционные цели [20]. В рамках исследования интерес представляют последние. Субсидии, распределяемые на основе формализованных методик, подразумевают необходимость выделения средств из регионального бюджета на софинансирование мероприятий, осуществляемых посредством данных субсидий. Получение субсидии из федерального бюджета невозможно без принятия регионом на себя обязательств по софинансированию расходов, на которые и предоставляется федеральная субсидия⁵. Для данных субсидий доля софинансирования из региональных бюджетов в преобладающем большинстве случаев (но не во всех) зависит от бюджетной обеспеченности регионов, которая рассчитывается при распределении дотаций. Другим видом субсидий являются те, которые предусматривают проведение конкурсов среди регионов за право их получения. В данном

⁵ О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 30.09.2014 № 999.

случае регионы должны не только удовлетворять определенным критериям, но и еще конкурировать друг с другом, чтобы получить средства федерального бюджета.

Таким образом, федеральное регулирование инвестиционной деятельности в субъектах Федерации задает единые рамочные условия для проведения региональной инвестиционной политики, но каждый регион выбирает свой путь при реализации существующих мер поддержки инвесторов и задействует в этом различные виды и объемы ресурсов.

На уровне субъектов Федерации ведутся активные институциональные преобразования в инвестиционной сфере посредством реформирования регионального законодательства, что позволяет смягчить административные барьеры, препятствующие осуществлению инвестиций, и оказывать разного рода поддержку инвесторам. Тем не менее основную роль в активизации инвестиционной деятельности на региональном уровне играет осуществление бюджетных инвестиций из консолидированного федерального бюджета, так как бюджетные инвестиции создают необходимые инфраструктурные условия для притока частных вложений в развитие регионов и позволяют осуществлять инвестиционную деятельность в рамках механизма государственно-частного партнерства.

Поэтому государственное регулирование инвестиционной деятельности, основанное на реализации двух основных подходов, влияет на самые разные стороны социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Список литературы

1. *Klotsvog F.N., Chernova L.S., Sukhotin A.B.* The composition of regional investment in Russia: Prospective changes // *Studies on Russian Economic Development*. 2006. Vol. 17. № 5. P. 490–497. doi: 10.1134/S1075700706050054
2. *Коломак Е.А.* Субфедеральные налоговые льготы и их влияние на распределение инвестиций по регионам: эмпирический анализ // *Регион: экономика и социология*. 2000. № 2. С. 22.
3. *Arora P.K., Chakraborty S.* An analysis of factors affecting private equity investment decision: evidence from Singapore // *International Journal of Business Research*. 2012. Vol. 12. № 2. P. 104–113.
4. *Angelopoulos K., Malley J., Philippopoulos A.* Tax structure, growth, and welfare in the UK // *Oxford Economic Papers*. 2012. Vol. 64. № 2. P. 237–258 doi: 10.1093/oep/gpr035
5. *Савон И.В.* Системный подход к управлению инвестиционными процессами на региональном уровне // *Финансовые исследования*. 2012. № 1. С. 128–132.

6. *Devereux M., Lockwood B., Redeano M.* Horizontal and Vertical Indirect Tax Competition: Theory and Some Evidence from the US // *Journal of Public Economics*. 2007. Vol. 91. P. 451–479. doi:10.1016/j.jpubeco.2006.07.005
7. *Khrustalev E.Yu., Slavyanov A.S.* Formation problems of an investment strategy in innovation-oriented economic growth // *Studies on Russian Economic Development*. 2011. Vol. 22. № 3. P. 237–244. doi: 10.1134/S1075700711030099
8. *Валиуллин Х.Х., Шакирова Э.Р.* Неоднородность инвестиционного пространства России: региональный аспект // *Проблемы прогнозирования*. 2014. № 1. С. 157–163.
9. *Чистяков П.А.* Региональные аспекты реализации федеральных целевых программ // *Региональные исследования*. 2011. № 1. С. 117–124.
10. *Михайлова А.А.* Перспективы программного бюджета: экспертное обсуждение // *Финансы*. 2013. № 8. С. 80.
11. *Jameson Boex L.F., Martinez-Vazquez J., McNab R.M.* Multi-Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies // *Public Budgeting & Finance*. 2000. Vol. 20. № 2. P. 91–112. doi: 10.1111/0275-1100.00013
12. *Dubenetskii Ya.N.* Economic growth and investments: New opportunities and challenges // *Studies on Russian Economic Development*. 2006. Vol. 17. № 5. P. 459–462. doi: 10.1134/S1075700706050017
13. *Поварова А.И.* Исполнение территориальных бюджетов в 2014 году: напряжение не спадает // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. 2015. № 2. С. 187–210.
14. *Киямова Э.Р.* Эффективное взаимодействие между региональной властью и бизнесом - важнейшее условие развития государственно-частного партнерства // *Актуальные проблемы экономики и права*. 2011. № 3. С. 103–106.
15. *Engel E., Fischer R., Galetovic A.* The basic public finance of public–private partnerships // *Journal of the European Economic Association*. 2013. Vol. 11. № 1. P. 83–111. doi: 10.1111/j.1542-4774.2012.01105.x
16. *Шатырко А.В.* Инвестиционный фонд РФ как институт регионального развития // *Региональная экономика. Юг России*. 2012. № 13. С. 451–455.
17. *Окружко О.А.* Феномен инвестиционной привлекательности Калужской области // *Регион: экономика и социология*. 2015. № 2. С. 224–240.
18. *Kornev A.K., Lavrenov N.A.* Formation of development investments in the postcrisis period // *Studies on Russian Economic Development*. 2011. Vol. 22. № 1. P. 44–54.
19. *Zimin D.* Promoting Investment in Russia’s Regions // *Eurasian Geography and Economics*. 2010. Vol. 51. № 5. P. 653–668. doi: 10.2747/1539-7216.51.5.653
20. *Кузнецова О.В.* Проблемы оценки федеральной инвестиционной политики как фактора регионального развития // *Региональные исследования*. 2014. № 4. С. 125–133.

THE ROLE OF THE STATE IN REGULATING INVESTMENT ACTIVITIES AT THE REGIONAL LEVEL

Vladimir V. KLIMANOV^{a,*}, Natal'ya A. MOSKVITINA^b

^a Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPa),
Moscow, Russian Federation
klimanov@ranepa.ru

^b Institute for Systems Analysis of Russian Academy of Sciences (ISA RAS),
Moscow, Russian Federation
moskvitina.n.a@gmail.com

* Corresponding author

Article history:

Received 23 July 2015
Accepted 17 August 2015

JEL classification: E22, E60, H54,
R13, R53

Keywords: budgetary investments,
off-budget investment, investment
policy tools, tax breaks

Abstract

Importance The article considers the role of the State in the investment activity of subjects of the Russian Federation.

Objectives The paper aims to define the role of public authorities at various levels and of various departmental (industry) affiliations in stimulating the investment activity, as well as to establish the appropriate procedures and regulations governing this activity at the regional level.

Methods We used the system, statistical, and logical analyses, as well as descriptive, comparative, and econometric methods of data processing and systematizing.

Results We identified the importance of budgetary investment in the structure of the investment activity in the constituent entities of the Russian Federation.

Conclusions and Relevance We conclude that budget investments of the consolidated Federal budget play a major role in enhancing investment activities at the regional level because they create the necessary infrastructural conditions for private investments in developing regions and allow for investment under the mechanism of public-private partnership. The results obtained can be used in the development of regional legal acts aimed at regulating investment activity, as well as an adjustment to the existing instruments. In addition, the results of the article could serve as a basis for further research in the area of formulation and evaluation of investment activities at the level of the constituent entities of the Russian Federation.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2015

References

1. Klotsvog F.N., Chernova L.S., Sukhotin A.B. The Composition of Regional Investment in Russia: Prospective Changes. *Studies on Russian Economic Development*, 2006, vol. 17, no. 5, pp. 490–497. doi: 10.1134/S1075700706050054
2. Kolomak E.A. Subfederal'nye nalogovye l'goty i ikh vliyanie na raspredelenie investitsii po regionam: empiricheskii analiz [Sub-federal tax privileges and their influence on the distribution of investments in regions: an empirical analysis]. *Region: ekonomika i sotsiologiya = Region: Economics and Sociology*, 2000, no. 2, p. 22.
3. Arora P.K., Chakraborty S. An Analysis of Factors Affecting Private Equity Investment Decision: Evidence from Singapore. *International Journal of Business Research*, 2012, vol. 12, no. 2, pp. 104–113.
4. Angelopoulos K., Malley J., Philippopoulos A. Tax Structure, Growth, and Welfare in the UK. *Oxford Economic Papers*, 2012, vol. 64, no. 2, pp. 237–258. doi: 10.1093/oep/gpr035
5. Savon I.V. Sistemnyi podkhod k upravleniyu investitsionnymi protsessami na regional'nom urovne [A systems approach to management of investment processes at the regional level]. *Finansovye issledovaniya = Financial Research*, 2012, no. 1, pp. 128–132.
6. Devereux M., Lockwood B., Redeano M. Horizontal and Vertical Indirect Tax Competition: Theory and Some Evidence from the US. *Journal of Public Economics*, 2007, vol. 91, pp. 451–479. doi: 10.1016/j.jpubeco.2006.07.005

7. Khrustalev E.Yu., Slavyanov A.S. Formation Problems of an Investment Strategy in Innovation-Oriented Economic Growth. *Studies on Russian Economic Development*, 2011, vol. 22, no. 3, pp. 237–244. doi: 10.1134/S1075700711030099
8. Valiullin Kh.Kh., Shakirova E.R. Neodnorodnost' investitsionnogo prostranstva Rossii: regional'nyi aspekt [Heterogeneity of the investment space of Russia: a regional aspect]. *Problemy prognozirovaniya = Problems of Forecasting*, 2014, no. 1, pp. 157–163.
9. Chistyakov P.A. Regional'nye aspekty realizatsii federal'nykh tselevykh programm [Regional aspects of the Federal target programs' implementation]. *Regional'nye issledovaniya = Regional Research*, 2011, no. 1, pp. 117–124.
10. Mikhailova A.A. Perspektivy programmogo byudzheta: ekspertnoe obsuzhdenie [Prospects of the program budget: expert discussion]. *Finansy = Finance*, 2013, no. 8, p. 80.
11. Jameson Boex L.F., Martinez-Vazquez J., McNab R.M. Multi-Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies. *Public Budgeting & Finance*, 2000, vol. 20, no. 2, pp. 91–112. doi: 10.1111/0275-1100.00013
12. Dubenetskii Ya.N. Economic Growth and Investments: New Opportunities and Challenges. *Studies on Russian Economic Development*, 2006, vol. 17, no. 5, pp. 459–462. doi: 10.1134/S1075700706050017
13. Povarova A.I. Iсполнение territorial'nykh byudzhetrov v 2014 godu: napryazhenie ne spadaet [Execution of local budgets in 2014: tension is not decreasing]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz = Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2015, no. 2, pp. 187–210.
14. Kiyamova E.R. Effektivnoe vzaimodeistvie mezhdru regional'noi vlast'yu i biznesom – vazhneishee uslovie razvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Effective interaction between regional authorities and business as the most important condition for public-private partnership development]. *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava = Actual Problems of Economics and Law*, 2011, no. 3, pp. 103–106.
15. Engel E., Fischer R., Galetovic A. The Basic Public Finance of Public-Private Partnerships. *Journal of the European Economic Association*, 2013, vol. 11, no. 1, pp. 83–111. doi: 10.1111/j.1542-4774.2012.01105.x
16. Shatyrko A.V. Investitsionnyi fond RF kak institut regional'nogo razvitiya [The Russian Federation Investment Fund as an institution of regional development]. *Regional'naya ekonomika. Yug Rossii = Regional Economy. The South of Russia*, 2012, no. 13, pp. 451–455.
17. Okruzhko O.A. Fenomen investitsionnoi privlekatel'nosti Kaluzhskoi oblasti [The Investment Attractiveness Phenomenon of the Kaluga Oblast]. *Region: ekonomika i sotsiologiya = Region: Economics and Sociology*, 2015, no. 2, pp. 224–240.
18. Kornev A.K., Lavrenov N.A. Formation of Development Investments in the Post-crisis Period. *Studies on Russian Economic Development*, 2011, vol. 22, no. 1, pp. 44–54.
19. Zimin D. Promoting Investment in Russia's Regions. *Eurasian Geography and Economics*, 2010, vol. 51, no. 5, pp. 653–668. doi: 10.2747/1539-7216.51.5.653
20. Kuznetsova O.V. Problemy otsenki federal'noi investitsionnoi politiki kak faktora regional'nogo razvitiya [Issues of evaluation of the Federal investment policy as a factor of regional development]. *Regional'nye issledovaniya = Regional Research*, 2014, no. 4, pp. 125–133.