



УДК 338.012

РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РЕГИОНЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Е.Н. ПАРФЕНОВА

*Белгородский
государственный
национальный
исследовательский
университет
г. Белгород*

*e-mail:
parfenova@bsu.edu.ru*

Целью исследования является выявление проблем в регулировании инвестиционных процессов на территории региона в условиях рыночной экономики и определение путей повышения осуществления инвестиционной деятельности. Для этого в статье был проведен анализ правового обеспечения управления инвестиционной деятельностью в Российской Федерации в целом и в ее субъектах. Обоснована необходимость совершенствования инвестиционных институтов для качественного изменения инвестиционной ситуации. Определены функции государства для комплексного регулирования инвестиционного процесса в регионах, регламентированные в инвестиционном законодательстве. Обозначены задачи для формирования цивилизованной государственной инвестиционной политики в современной России.

Ключевые слова: правовое управление, инфраструктура, инвестиционная политика, инвестиционный проект, региональная экономика.

В формировании и развитии экономики любого государства весомый вклад принадлежит инвестициям. Их структура, объем, а также осуществление инвестиционного процесса влияет на решение многих социально-экономических задач, которые создают условия для экономического роста, увеличение уровня благосостояния населения, конкурентоспособности предприятий и страны в целом. Государственное регулирование в рыночной экономике – один из важнейших факторов, приводящих к возникновению условий, стимулирующих формирование и развитие системы эффективного управления инвестиционной деятельностью, как в производственной, так и в непроизводственной сфере.

Опыт западных стран с развитой экономикой показывает, что в кризисных условиях роль государства увеличивается, а в условиях снижения напряженности и стабилизации – уменьшается, однако никогда не сводится к нулю. Преимущественное право государства – создание и поддержание надлежащего правового порядка в стране, а также обеспечение ее национальной безопасности, что равным образом, является базой для развития инвестиционной деятельности всех субъектов предпринимательской деятельности. Только государство создает условия для нормального развития экономики и инвестиционных процессов [5].

Реальность и объективность того, что государство управляет инвестиционным процессом, происходит не только потому, что оно является крупным владельцем и может распоряжаться имуществом государственных предприятий, а также тем, что в государственных руках сосредоточено большое количество правовых инструментов, которые дают ему право реализовать функцию владельца. На результативность государственного регулирования инвестиционной деятельности влияет много факторов: политическая стабильность в стране, положение и степень развития экономики, уровень нацеленности на решение стоящих социальных задач и целей, профессионализм органов государственной власти, которые осуществляют инвестиционную политику, а также нормативно-правовое обеспечение инвестиционного процесса [1].

Законодательная база инвестиционной деятельности должна опираться на комплекс мер бюджетной, кредитной и налоговой политики, взаимовлияющих и взаимосвязанных при их реализации, и на четкую систему организации и управления инвестиционным процессом со стороны органов государственной власти. Нормативно-



законодательная база должна обеспечить инвестору постоянство его деятельности. Кроме того, правовая система должна регулировать возможности инвестирования в те или иные отрасли или сферы, а также регламентировать порядок использования отдельных факторов производства, которые составляют инвестиционный потенциал субъекта Российской Федерации. В настоящее время государственные власти уже создали правовую базу, охватывающую все основные стороны инвестиционной деятельности: по конкурсному размещению централизованных инвестиционных ресурсов, налогообложению, лизингу, иностранным инвестициям [2]. К нормативным правовым актам, с помощью которых государство регулирует инвестиционную деятельность, относятся: Конституция и Гражданский Кодекс РФ, Указы Главы государства «О Государственной комиссии по защите прав инвесторов на финансовом и фондовом рынках России» от 16 июля 1997 г. № 730 (с изменениями от 25 ноября 2003 г.), «О частных инвестициях в РФ» от 17 сентября 1994 г. № 1928 (с изменениями от 16 апреля 1996 г.).

Принципиальные положения этих основополагающих документов конкретизированы и развиты в федеральных законах, постановлениях Правительства РФ и других нормативно – правовых актах. В их числе:

- ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» в редакции от 18.12.2006 № 232;
- ФЗ «Об иностранных инвестициях в РФ» от 9 июля 1999г. № 160;
- ФЗ «Об инвестиционных фондах» от 29 ноября 2001г. № 156 в редакции от 12.03.2014г. № 33);
- постановления Правительства РФ «Об утверждении положения о предоставлении государственных гарантий на инвестиционные проекты социальной и народно-хозяйственной значимости» от 12 ноября 1999 г. № 1249, «Об Инвестиционном фонде Российской Федерации» от 23 ноября 2005г. № 694 (с изменениями от 25 апреля 2006 г.), «О Правительственной комиссии по инвестиционным проектам, имеющим общегосударственное значение» от 23 ноября 2005г. № 695 [6].

Законодательная база, направленная на косвенное регулирование инвестиционной сферы, в настоящее время представлена в виде налогового, бюджетного, таможенного, земельного и лесного кодексов РФ, федеральных законов, содержащих отдельные нормы, влияющие на инвестиционную деятельность, ряда правительственных постановлений. В числе федеральных законов можно выделить следующие: «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», «О плате за землю», «О лизинге» и др. Законодательство, описывающее систему инструментов регулирования инвестиционной сферы, позволяет применить их как на федеральном уровне управления, так и в регионах [4].

До 1991 года в России управление инвестиционным процессом осуществлялось путем директивного централизованного планирования. Реформы децентрализовали систему управления инвестициями и позволили перейти к управлению на основе рыночных отношений. В субъектах Российской Федерации действует единая федеральная нормативно-законодательная база, дополняясь собственными в отдельных регионах, учитывая специфику их развития, и регулирующая инвестиционную деятельность только в пределах своих полномочий (рисунок).

Необходимым условием при этом является отсутствие противоречий между региональным и федеральным законодательством, а также мерами государственного регулирования, реализуемыми на федеральном и региональном уровнях.

Таким образом, субъекты Российской Федерации имеют право принимать самостоятельные инвестиционные законы, не противоречащие законодательству. Однако на практике такое право часто не реализовалось. Деление полномочий между федеральным центром и субъектами Российской Федерации в условиях формирующейся правовой базы в конце прошлого столетия привело к нарушению единого экономического пространства страны, частым изменениям в законодательстве, которые противоречили действующим законам и, в результате, условия были ухудшены для развития инвестиционной деятельности. В настоящее время почти все регионы



Российской Федерации поняли значимость инвестиционных ресурсов для своей территории и начали создавать все условия для формирования благоприятного инвестиционного климата. Так, в некоторых субъектах Российской Федерации, таких как Московская и Ярославская области, инвестиционное законодательство на уровне региона имеет очень хорошую проработку, а отдельные их нормативные акты эффективно дополняют федеральную правовую базу. Ярославская область приняла нормативный правовой акт, регламентирующий предоставление субвенций (закон Ярославской области от 23 апреля 2001 г. № 20-з «О стимулировании экономического развития Ярославской области»), а в Московской области – регламентирующий государственную поддержку рынка корпоративных облигаций (закон Московской области от 31 декабря 1998 г. № 65/98-ОЗ «О гарантиях осуществления инвестиционной деятельности в Московской области») [6].

Федеральные нормативно-правовые акты				
Стратегии развития	Кодекс РФ	Отдельные законы, Постановления Правительства РФ и пр. в инвестиционной сфере		Прочие
Региональные нормативно-правовые акты				
Стратегия социально-экономического развития региона	Стратегия инвестиционная	Закон о государственном регулировании инвестиционной деятельности	Положение об оценке эффективности региональных инвестиционных проектов	Целевые программы поддержки инвестиционной деятельности в регионе

Рис. Нормативно-правовое обеспечение механизма управления региональными инвестиционными проектами

Практика этих регионов может быть использована другими субъектами Российской Федерации при разработке соответствующих нормативно-правовых актов.

Все региональные нормативно-законодательные акты в инвестиционной сфере имеют отчетливо выраженную стимулирующую направленность. При этом их можно условно разделить на две группы:

- нормативно-правовые акты, в которых подробно раскрываются предоставляемые льготы;
- рамочные нормативно-правовые акты, в которых только оговариваются формы государственной поддержки инвестиционной деятельности, а разработка порядка конкретных льгот делегируется тому органу исполнительной власти, в чьем введении эта льгота находится, что влечет за собой создание дополнительного нормативно-законодательного акта.

Конечно, само по себе существование или отсутствие специальных нормативно-правовых актов не служит признаком деления органов власти субъектов Российской Федерации на активных или пассивных с точки зрения привлечения инвестиций в свой регион. Некоторые регионы, в которых специальные нормативно-правовые акты отсутствуют, тем не менее уже создали благоприятные инвестиционные условия для привлечения дополнительных ресурсов. Однако, наличие таких специальных актов, которые детально регулируют инвестиционный процесс, является своего рода признаком «зрелости» правового режима в регионе, что очень положительно воспринимается не только отечественным, но и международным инвестиционным сообществом.

Первый инвестиционный закон Белгородской области появился в 1995 году. Тогда он назывался Закон Белгородской области «Об инвестициях в Белгородской области». На тот момент в стране было 12 субъектов РФ, которые имели самостоятельные инвестиционные законы. В его основе лежал федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в РФ», принятый в 1991 году. Закон устанавливал гарантии защиты инвестиций на территории области, в том числе гарантии от изменения



законодательства, а также предоставлял равные права как отечественным, так и иностранным инвесторам. Позднее в 2006 году этот Закон утратил силу на основании Закона Белгородской области № 72 «О признании утратившими силу некоторых законов Белгородской области».

Основные нормативно-правовые акты, регулирующие инвестиционную деятельность в Белгородской области в настоящее время, представлены в таблице.

Таблица

**Основные нормативно-правовые акты,
регулирующие инвестиционную деятельность в Белгородской области**

Наименование нормативного акта	Сущность документа
Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25 февраля 1999 года №39 -ФЗ (в ред. от 18.12.2006 N 232 -ФЗ	определяет равные и экономические основы инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений
Федеральный закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» от 9 июля 1999 года №160-ФЗ	определяет основные гарантии прав иностранных инвесторов на инвестиции и получаемые от них доходы и прибыль, условия их предпринимательской деятельности на территории РФ
Стандарт деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе, утвержден решением наблюдательного Совета АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» от 03.05.2012 г. протокол № 2	устанавливает необходимый перечень нормативных и иных документов, которые должны быть приняты в субъекте Российской Федерации, которые будут способствовать улучшению инвестиционного климата в регионе, и дает рекомендации по их содержанию
Стратегия социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 года, утвержденная постановлением Правительства Белгородской области от 25.01.2010 г. N 27-шп	определяет приоритеты долгосрочного развития Белгородской области
Инвестиционная стратегия Белгородской области, утвержденная постановлением Правительства области от 3 июня 2013 года № 206-шп	определяет инвестиционные приоритеты Белгородской области, опирающиеся на использование ее ресурсов, включая развитие инновационного вектора
Положение об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области, утвержденное постановлением Правительства Белгородской области 31 мая 2010 г. № 202-шп	разработаны методические рекомендации о проведении органами местного самоуправления оценки регулирующего воздействия муниципальных нормативных правовых актов
Программа «Улучшение инвестиционного климата для привлечения инвестиций в экономику Белгородской области в 2011-2015 годах», утвержденная постановлением правительства Белгородской обл. от 27.06.2011 N 239-шп (ред. от 24.12.2012) "Об утверждении долгосрочной целевой программы "Улучшение инвестиционного климата для привлечения инвестиций в экономику Белгородской области в 2011 – 2015 годах"	определяет дальнейшие перспективы совершенствования условий развития инвестиционной деятельности
Инвестиционная декларация Белгородской области, утвержденная распоряжением Губернатора области от 20 сентября 2012 года № 650-р	устанавливает основные принципы взаимодействия органов исполнительной власти и государственных органов Белгородской области с субъектами предпринимательской и инвестиционной деятельности

Повышение эффективности инвестиционной деятельности является одним из приоритетов экономической политики Белгородской области. Предпосылки к оживлению инвестиционной деятельности в данном регионе можно отнести к 1998 году, когда активизировался реальный сектор региональной экономики, и появились предпосылки нормализации финансово-бюджетного сектора. Однако, несмотря на значительную инвестиционную привлекательность за счет высокого ресурсного потенциала и выгодного географического положения, инвесторы «обходят стороной» Белгородскую область. Поэтому необходимо рассматривать имеющиеся инвестиционные возможности региона, выявлять проблемные сферы и определять направления



повышения инвестиционной привлекательности региона. В качестве решения данной проблемы в Белгородской области в 2012 году была принята Инвестиционная декларация, устанавливающая основные принципы взаимодействия органов исполнительной власти Белгородской области с субъектами предпринимательской и инвестиционной деятельности, к числу которых относятся: равенство, вовлеченность, прозрачность и применение лучших практик.

Белгородская область активно сотрудничает с АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов». Решением Наблюдательного совета Агентства область в 2012 году включена в перечень субъектов Российской Федерации, участвующих в пилотной апробации внедрения Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе. Главная цель Стандарта – создать неизменные «правила игры», которые бы исполнялись всеми участниками инвестиционной деятельности, а также способствовали активизации деятельности инвесторов.

Опыт развитых западных стран и практика рыночных преобразований в нашей стране свидетельствует о том, что создание благоприятных условий для развития инвестиционного процесса связано не только с реальной экономикой и инвестиционными ресурсами, но и со становлением правового обеспечения инвестиционной деятельности, опирающегося на систему постоянно совершенствуемых инвестиционных институтов, а также предоставлением экономической свободы и широких возможностей хозяйствующим субъектам по осуществлению инвестиций [3].

Чтобы инвестиционная деятельность могла показать свою эффективность и усилить стимулы по привлечению иностранного капитала необходимо, чтобы была сформирована соответствующая система управления в лице специально уполномоченных органов, прежде всего, в системе исполнительной власти. Во многих европейских странах этим занимается часто единственный правительственный уполномоченный орган, который обладает широкими полномочиями, вплоть до права предоставления льгот, в том числе и иностранным инвесторам.

В Российской Федерации функция государственного регулирования инвестиционной деятельности пока распределяется между большим количеством административных структур. Поэтому каждое решение, которое относится к инвестиционным проектам, как и прежде, принимается несколькими государственными ведомствами. В результате российская инвестиционная нормативно-законодательная база оказалась внутренне противоречивой и раздробленной. В связи с этим, серьезный инвестор, как отечественный, так и иностранный, не уверен в целостности российского законодательства, так как оно не обеспечивает правовой защиты их интересов не только для долгосрочных вложений, но и краткосрочных.

В соответствии со Стандартом деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в Белгородской области в целях повышения инвестиционного климата на пути инвесторов было создано подразделение региональной администрации Корпорация «Развитие», которое стало ответственным за выбор ниш, поиск инвесторов для региона. Это позволило в области сократить число административных подразделений, ответственных за привлечение инвесторов и работу с ними. В Белгородской области решение о предоставлении государственной поддержки принимал Инвестиционный совет при Губернаторе области. Чтобы был рассмотрен вопрос об оказании поддержки, инвесторам и участникам инвестиционных проектов необходимо представить в департамент экономического развития области пакет документов на получение поддержки, который рассматривает их на соответствие требованиям. Рабочим органом являлись отраслевые подразделения исполнительной власти региона, которые с момента получения документов от департамента экономического развития области рассматривают и готовят заключение о возможности одобрения проекта, включая целесообразность его реализации на территории области и правильность расчета экономической, бюджетной и социальной эффективности. Далее это заключение возвращалось опять в департамент экономического развития области,



который готовил пакет документов на заседание Инвестиционного совета при Губернаторе области.

Как видно, функции государственного регулирования и координации инвестиционной деятельности в Белгородской области были рассредоточены между различными государственными органами, каждый из которых реализует их в пределах своей предметной компетенции и по своим направлениям. Кроме того, инвесторы, по мере необходимости, будут обращаться в налоговые, коммунальные и экологические службы, а также в правоохранительные органы, пожарную охрану, санитарно-эпидемиологическую службу и т.д. Все это создает дополнительные преграды для эффективного осуществления инвестиционного процесса. В целях снижения административных барьеров на пути инвесторов необходима координация их деятельности. Роль координатора должны выполнять подразделения региональной администрации, которые непосредственно ответственны за разработку и реализацию инвестиционной политики.

В настоящее время в Белгородской области внедряется система управления проектами, в рамках которой определяются условия и порядок применения принципов проектного управления, алгоритм взаимодействия бизнес-сообщества и власти, регламентируется персональная ответственность межотраслевой команды проекта.

При сложившейся системе проектного управления любой гражданин, организация или потенциальный инвестор могут обратиться в органы власти области с идеей реализации проекта. Идея излагается в форме инициативной заявки по вопросу открытия проекта и в обязательном порядке регистрируется в РИАС ПУВП «Электронное правительство Белгородской области». Далее проект представляется на рассмотрение в отраслевую экспертную комиссию. Для поддержки проекта от органа власти области назначается куратор, осуществляющий дальнейшее организационное сопровождение и мониторинг его реализации.

Процесс управления проектами предполагает консультационную и методологическую поддержку при разработке и реализации проектов. В рамках программы «Электронное правительство Белгородской области» ведется регистрация и мониторинг проектов. Такая система позволяет органам исполнительной власти отслеживать движение каждого проекта как на региональном, так и на муниципальном уровнях, оперативно решать возникающие в ходе реализации проекта проблемы, совместными усилиями достигать заданных показателей и планируемых целей. В настоящее время в области сформирована база проектов, насчитывающая 1600 проектов регионального и муниципального уровня, различной сложности и масштабности, из которых 650 проектов уже реализовано, 622 находятся в реализации и 328 в разработке [7]. Проектное управление позволяет снимать проблемы, препятствующие реализации проектов, оперативно решать возникающие в процессе реализации вопросы, совместными усилиями достигать заданных показателей и планируемых целей, а программа «Электронное правительство» помогает осуществлять тесное взаимодействие хозяйствующих субъектов и органов власти области, начиная от появления идеи и инициации проекта до его завершения, что дает возможность более эффективно осуществлять инвестиционный процесс в регионе.

Нельзя оставлять без внимания и проблему привлечения иностранных инвестиций в Белгородскую область. С 2007 по 2013 годы их объём в экономику области оценивается в 6,4 млрд. долларов. Наибольший интерес для иностранных компаний представляет добыча полезных ископаемых, металлургическое и пищевое производства. Объём иностранных инвестиций поступил из Нидерландов, Германии, Кипра. Однако большей заинтересованности зарубежных инвесторов пока не наблюдается. Для решения данной проблемы также необходимо совершенствование законодательной базы, так как поддержка со стороны государственной исполнительной власти в настоящий момент осуществляется только в отношении российских инвесторов, что ограничивает доступ иностранных инвесторов в экономику Белгородской области и делает ее менее привлекательной для последних.



Действующий в настоящее время закон «Об инвестиционной деятельности в РСФСР», принятый в 1991 году, во многом является не актуальным. Закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», принятый в 1999 г., определяет порядок привлечения инвестиций только в основные средства и в нем отсутствуют функции государства по регулированию инвестиционного процесса. Поэтому сегодня необходим новый закон о государственном регулировании инвестиций, в котором акцент должен быть сделан именно на государственных мерах в данной сфере деятельности.

В новом законе необходимо предусмотреть различные инвестиционные режимы в зависимости от целей инвестирования и типа инвестора, выработать стимулирующие меры (налоговые льготы, субвенции, защиту от рисков и т.д.), а также разработать порядок отбора инвестиционных проектов. Такой закон должен подробно регламентировать реализацию трех основных функций государства в инвестиционной сфере:

- государственное инвестирование средств;
- создание мер, облегчающих хозяйствующим субъектам инвестирование собственных средств;
- оказание содействия в привлечении инвестиций третьих лиц.

Новый закон поможет решить три главные задачи.

Во-первых, в законе должна быть создана комплексность государственного регулирования инвестиционного процесса, т.е. корреспонденция связей инвестиционного законодательства с Гражданским, Бюджетным, Налоговым, Арбитражным, Таможенным и Процессуальным кодексами Российской Федерации путем использования понятий и институтов соответствующих отраслей законодательства.

Во-вторых, в законе должна быть определена сфера ведения субъектов Российской Федерации в области инвестиционного законодательства. Стимулирующие меры, которые будут предложены в законе с целью облегчения хозяйствующим субъектам инвестирование собственных средств, очевидно, должны быть очень разнообразными и касаться налоговых, таможенных, валютных и других административно-правовых отношений с участием этих субъектов.

И, в-третьих, должна быть конкретизация некоторых положений инвестиционного законодательства в других нормативно-законодательных актах – постановлениях Правительства РФ, актах отдельных ведомств.

Важнейшей составляющей нового закона должны стать основы, определяющие перечень и условия предоставления государством мер помощи в привлечении инвестиций третьих лиц, в том числе иностранных инвестиций. К числу таких мер можно отнести следующие:

- содействие эффективности инвестиций;
- предоставление особых льгот инвесторам;
- обеспечение защиты прав и интересов инвесторов, включая различные гарантийные меры путем выделения государственных и иных гарантий, залога, страхования и т.д.

Таким образом, совершенствование федерального и регионального законодательства станет действенным средством гармонизации в создании нового правового решения, направленного на поддержку инвестиций со стороны региональных властей путем предоставления льгот, на создание условий инвестиционной открытости и привлекательности регионов, повышение их инвестиционного имиджа, проведение активной деятельности по привлечению иностранных инвестиций, формирование инвестиционной инфраструктуры.

Список литературы

1. Николаев, М.А. Инвестиционная деятельность на фазе подъема экономики / М.А. Николаев // Финансы и кредит. 2011. № 28. С. 2-13.
2. Дроздова, В.В. Инвестиционный климат в Российской Федерации: проблемы инвестиционной привлекательности национальной экономики / В.В. Дроздова // Финансы и кредит. 2012. №2(482) . С 17-25.



3. Склярова, Ю.М. Инструменты и методология многофакторного анализа инвестиционного климата РФ : монография / Ю.М. Склярова. – Ставрополь: АРГУС, 2012. – 145 с.
4. Захаров, В.К. Какие инвестиции служат развитию России / В.К. Захаров // Финансы и кредит. 2012. №8(488). С.11-20.
5. Бобылев, Г.В. Условия и факторы реализации инновационного потенциала региона / Г.В. Бобылев, А.В.Кузнецов, Н.В.Горбачева // Регион: экономика и социология. 2011. № 1. С. 113-126.
6. Информационно-правовой портал Гарант [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru>.
7. Инвестиционный портал Белгородской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://belgorodinvest.ru>.

REGULATION OF INVESTMENT PROCESSES IN THE REGION: PROBLEMS AND PROSPECTS

E.N. PARFENOVA

*Belgorod State National
Research University
Belgorod*

*e-mail:
parfenova@bsu.edu.ru*

The purpose of this study is to identify the problems in the regulation of investment processes in the region in a market economy and the ways of increasing investment activity. For this purpose in article the analysis of legal support of management by investment activity in the Russian Federation as a whole and in her subjects was carried out. Need of improvement of investment institutes for high-quality change of an investment situation is proved. State functions for complex regulation of investment process in the regions, regulated in the investment legislation are defined. Tasks for formation of civilized state investment policy in modern Russia are designated.

Keywords: legal department, infrastructure, investment policy, investment project, regional economy.