

**Stimulation of subjects of the Russian Federation to attract investment and the development of entrepreneurial activities through intergovernmental transfers having the purpose**

**Grigorov V.**

**Стимулирование субъектов Российской Федерации к привлечению инвестиций и развитию предпринимательской деятельности через межбюджетные трансферты, имеющие целевое назначение**

**Григоров В. Э.**

*Григоров Владислав Эдуардович / Grigorov Vladislav - научный сотрудник,  
Центр бюджетной политики,  
Научно-исследовательский финансовый институт, г. Москва*

**Аннотация:** в статье рассмотрены представляющие практический интерес вопросы использования межбюджетных трансфертов для стимулирования инвестиционной активности в регионах. В статье делаются выводы об оптимальных формах подобных трансфертов и необходимости использования их в рамках программного бюджета.

**Abstract:** in the article of practical interest the issues of the use of intergovernmental transfers to encourage investment activity in the regions. The article draws conclusions about the optimal forms of such transfers and the need to use them in the framework of the program budget.

**Ключевые слова:** межбюджетные трансферты, инвестиции, налоговые льготы.

**Keywords:** interbudget transfers, investment, tax exemption.

В настоящее время в Российской Федерации большинство регионов сталкиваются с большими проблемами привлечения инвестиций. Снижаются инвестиции за счет всех источников, в том числе за счет региональных бюджетов. Консолидированные региональные бюджеты находятся в достаточно сложных условиях. Несбалансированность консолидированных бюджетов регионов возникла в 2012 году, когда объем расходов превысил ожидаемый уровень из-за новых обязательств, связанных с реализацией указов Президента РФ от 7 мая 2012 г. Соответственно и совокупный бюджетный дефицит оказался больше ожидаемого в 8 раз (278 млрд. руб. вместо 32 млрд. руб.). При этом регионы столкнулись также со снижением доходной базы. В течение последних нескольких лет консолидированные бюджеты субъектов РФ были не сбалансированы. В целом по России консолидированные бюджеты сводились с дефицитом, превышающим 1%ВВП в течение последних трех лет. В основных направлениях бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов констатировалось, что значительный объем передаваемых на региональный уровень расходных обязательств местных бюджетов потребовал принятия на федеральном уровне мер, позволяющих обеспечить сбалансированность бюджетов субъектов Российской Федерации. К сожалению, решить проблему вертикальной несбалансированности консолидированных бюджетов субъектов РФ не удалось.

Вопросы фискальных инструментов стимулирования инвестиционной активности достаточно широко поднимались в литературе. В частности стимулирование с применением региональных налоговых льгот обсуждалась в [1,2]. Инвестиционные субсидии были частично рассмотрены в [3]. В данной статье обсуждается именно стимулирующая роль межбюджетных трансфертов.

Бюджетная несбалансированность оказала дополнительное негативное воздействие на объем инвестиций на региональном уровне, поскольку значительная часть дополнительного финансирования текущих расходов регионов и муниципалитетов была осуществлена за счет сокращения бюджетных инвестиций. Проблемы финансирования инвестиций нашли отражение в ключевых документах, формирующих экономическую политику на федеральном уровне. В частности, в Основных направлениях бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов было указано на недостаточную самостоятельность и ответственность региональных и местных органов власти при осуществлении своих расходных и бюджетных полномочий, наличие отдельных федеральных «необеспеченных» мандатов, низкую заинтересованность в наращивании собственной налоговой базы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

О низкой эффективности инвестиционной политики на региональном уровне также косвенно свидетельствует анализ влияния налоговых льгот на инвестиционную активность в регионах Российской Федерации. Как видно из рисунка 1, на котором представлен графический анализ соотношения региональных налоговых льгот по налогу на прибыль и инвестиций в расчете на душу населения, большинство регионов практически не использует налоговые льготы как инструмент стимулирования

инвестиций. Из группы регионов, предоставивших указанные льготы, большинство столкнулись с проблемой их неэффективности, отсутствием их влияния на объем инвестиций.

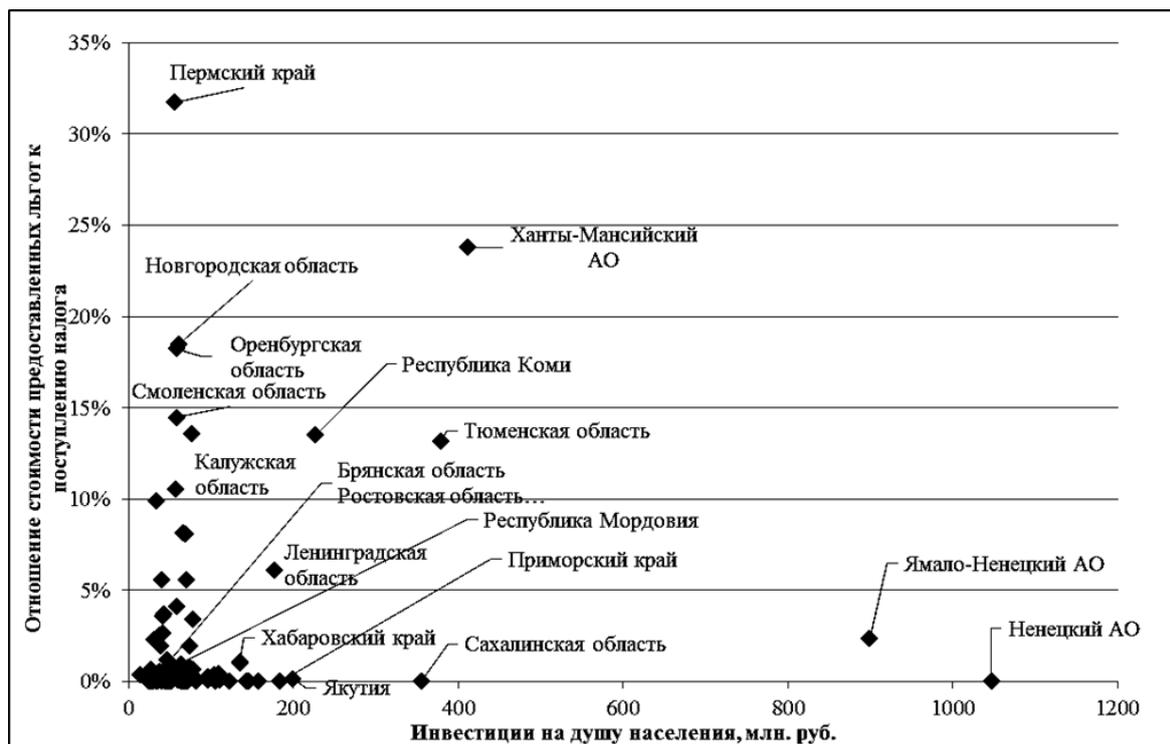


Рис. 1. Предоставление льгот по налогу на прибыль в 2011 году

Указанные проблемы в последнее время наложилось на макроэкономические вызовы, связанные с падением цен на нефть и с геополитическими проблемами.

Таким образом, совершенствование федеральной поддержки усилий регионов по повышению инвестиционной привлекательности и совершенствованию инвестиционной политики входят в настоящее время в число приоритетных.

*Международный опыт использования целевых межбюджетных трансфертов для повышения инвестиционной привлекательности регионов.*

Международный опыт свидетельствует о широком применении целевых межбюджетных трансфертов для стимулирования инвестиций и развития инфраструктуры на региональном уровне. В частности, в США в 2009 году в качестве антикризисной меры был принят закон о восстановлении и инвестициях (American Recovery and Reinvestment Act of 2009). Значительная часть расходов в рамках принятого механизма предполагала федеральное софинансирование инвестиций в инфраструктуру и транспорт. В частности, программу инвестиций в транспортную инфраструктуру, содействующих экономическому росту. Transportation Investment Generating Economic Recovery Program (TIGER). Также в США широко применяются трансферты и гранты на научные исследования с целью повышения экономического потенциала штатов в приоритетных сферах.

Целевые межбюджетные гранты широко распространены также в Европе. В Германии земли и муниципалитеты получают целевые трансферты из федерального бюджета для развития инфраструктуры и транспорта, а также на другие задачи, совпадающие с приоритетами социально-экономической политики. После объединения Германии восточным землям выделялись значительные объемы целевых трансфертов на развитие инфраструктуры. Очень широко распространены целевые межбюджетные гранты на уровне ЕС. Они выделяются на инфраструктурные цели, развитие транспорта, улучшение экологии и другие цели. В целом можно отметить, что в рассмотренных странах целевые межбюджетные гранты содействуют повышению инвестиционной привлекательности регионов - грантополучателей через развитие инфраструктуры. Целесообразно отметить целевые трансферты в США, предусматривающие финансирование экономических исследований. Они способствуют формированию более эффективной экономической политики на уровне штатов и муниципалитетов. Этот тип трансфертов при относительно небольших затратах может дать значительный вклад в совершенствование экономической и инвестиционной политики регионов.

*Ключевые направления повышения эффективности и совершенствования целевых межбюджетных трансфертов, направленных на совершенствование инвестиционной политики региональных органов власти и повышение инвестиционной привлекательности регионов России.*

Целевые межбюджетные трансферты являются в России важным инструментом экономической политики на федеральном уровне для содействия повышению инвестиционной привлекательности регионов РФ и для стимулирования инвестиционной активности. Вместе с тем, эффективность инвестиционных расходов региональных бюджетов, финансируемых как за счет собственных средств, так и за счет средств субсидий, перечисляемых из федерального бюджета, в настоящее время нуждается в существенном повышении. Необходимость повышения эффективности бюджетных инвестиций несколько раз в течение последних лет была упомянута в Бюджетных посланиях Президента России. В настоящее время бюджеты всех уровней в России сталкиваются с проблемой снижения доходной базы. По оценкам Минфина России, это снижение с большой степенью вероятности не ограничится по времени краткосрочным периодом. В связи с этим финансовых ресурсов для существенного увеличения объема целевых межбюджетных трансфертов инвестиционного характера регионам РФ будет недостаточно. Уже в настоящее время ставится вопрос о пересмотре расходной части федерального бюджета в 2016 году в сторону понижения. Следовательно, единственная возможность для существенного содействия регионам в повышении инвестиционной привлекательности - это повышение эффективности межбюджетных инвестиционного характера, а также совершенствование их структуры.

В связи с этим можно выделить перечисленные ниже направления для формирования новых видов целевых межбюджетных трансфертов, а также направления повышения эффективности существующих целевых межбюджетных трансфертов для повышения инвестиционной привлекательности регионов РФ.

*Согласование бюджетных инвестиций со стратегическими целями и задачами.*

Эффективность инвестиционной политики бюджетов всех уровней в значительной степени определяется степенью совпадения целей инвестиционных проектов с долгосрочными целями и задачами социально-экономической политики. Поэтому одно из ключевых направлений совершенствования инвестиционной политики - это повышение степени координации бюджетного и социально экономического планирования, внедрение долгосрочного бюджетного планирования и повышение эффективности планирования и реализации инвестиционных проектов за счет бюджетных ресурсов в рамках госпрограмм на федеральном и региональном уровнях. Эти задачи были выделены в числе ключевых в Основных направлениях бюджетной политики Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов.

Опыт разработки проектов бюджетной стратегии Минфином России, более 5 вариантов которой было подготовлено с 2011 года, показал, что вопросы координации бюджетного и стратегического планирования целесообразно регулировать документом, имеющим статус закона, поскольку вопросы стратегического планирования требуют координации действий органов исполнительной и законодательной власти на федеральном, региональном и местном уровнях, а также координации действий между всеми уровнями власти

28 июня 2014 г был принят Федеральный закон. N 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации". Закон установил правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования.

В частности, Закон установил следующие полномочия органов власти Российской Федерации в сфере стратегического планирования

- 1) установление принципов организации и функционирования системы стратегического планирования;
- 2) определение порядка осуществления стратегического планирования;
- 3) определение приоритетов социально-экономической политики и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также способов и источников ресурсного обеспечения их достижения;
- 4) формирование комплекса мероприятий, направленных на достижение приоритетов социально-экономической политики и целей социально-экономического развития Российской Федерации, решение задач обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- 5) установление общих требований к содержанию документов стратегического планирования, к последовательности и порядку их разработки, корректировки, рассмотрения и утверждения (одобрения);
- 6) установление порядка координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере стратегического планирования;
- 7) обеспечение согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации, включая согласованность утверждаемых ими целей и задач деятельности органов государственной власти, показателей достижения этих целей и решения этих задач;

8) разработка и утверждение (одобрение) документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

9) методическое обеспечение стратегического планирования;

10) мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) федеральными органами государственной власти;

11) иные полномочия в сфере стратегического планирования, отнесенные настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации.

Также в принятом законе прописаны полномочия субъектов Российской Федерации в рамках долгосрочного бюджетного планирования, которые в целом совпадают с федеральными, за исключением регулирующих функций.

Для совершенствования инвестиционной политики на региональном уровне, повышения эффективности бюджетных инвестиций, а также повышения инвестиционной привлекательности региона внедрение долгосрочного бюджетного планирования вместе с программным бюджетом является одним из ключевых направлений. Наличие качественно разработанных долгосрочных бюджетных прогнозов и планов значительно повышает степень прозрачности бюджетной политики для инвесторов и повышает достоверность оценок эффективности инвестиционных проектов. Вместе с тем, разработка указанных в федеральном законе документов долгосрочного бюджетного планирования представляет собой достаточно сложную и дорогостоящую процедуру. В связи с этим целесообразно рассмотреть возможность разработки на федеральном уровне методических рекомендаций для регионов по разработке документов долгосрочного бюджетного планирования. Также целесообразно рассмотреть возможность выделения дополнительных финансовых ресурсов для финансирования разработки указанных документов в регионах со сложным финансовым положением, в частности, для разработки долгосрочного прогноза социально-экономического развития. Это обеспечит единство системы долгосрочного бюджетного планирования, а также снизит вероятность принятия на региональном уровне указанных документов низкого качества.

*Создание стимулов для повышения инвестиционной привлекательности органами власти регионов России.*

За время проведения бюджетных реформ в Российской Федерации стимулирующие субсидии региональным бюджетам стали обычным инструментом бюджетной политики. С использованием указанных субсидий распределялись фонды реформирования региональных и муниципальных финансов. В настоящее время в федеральном бюджете выделено около 11 млрд рублей для стимулирования регионов с наивысшими оценками качества управления региональными финансами. По аналогии с описанными трансфертами целесообразно рассмотреть возможность формирования фонда стимулирования инвестиций в виде отдельных трансфертов или как части стимулирующего трансферта.

При этом особое внимание целесообразно уделить разработке методики оценки инвестиционной привлекательности регионов. В настоящее время существуют несколько национальных систем оценки кредитного рейтинга и инвестиционной привлекательности регионов. Для описанных выше целей они нуждаются в определенной модификации и усилении блока, связанного с оценкой эффективности инвестиционной политики региона и формирования региональными органами власти среды, благоприятной для инвесторов.

Целесообразно также отметить, что в существующей методике оценки качества финансового менеджмента в субъектах Российской Федерации, утвержденной Приказом Минфина России от 3 декабря 2010 года № 552, среди индикаторов, характеризующих качество бюджетного планирования, есть два индикатора, характеризующие политику регионов в сфере предоставления налоговых льгот. Первый индикатор - это наличие результатов ежегодной оценки эффективности налоговых льгот. Второй индикатор - это отношение объема выданных льгот к поступлениям налогов в региональный бюджет. Причем объем выданных льгот негативно влияет на оценку качества бюджетного планирования. Следовательно, в настоящее время на федеральном уровне используется политика умеренного ограничения объема налоговых льгот, выдаваемых регионом уровне. Описанные подходы требуют определенной корректировки для стимулирования инвестиций на региональном уровне.

При использовании механизмов стимулирования целесообразно обратить внимание на то, что индикаторы оценки должны быть направлены, прежде всего, на деятельность органов власти региона, а не на оценку стартовых условий. В противном случае большая часть стимулирующих субсидий может уйти в регионы с развитой нефте- и газодобычей.

*Субсидии для дополнительного финансирования научных региональных исследований.*

Международный опыт (в частности опыт США, описанный выше) свидетельствует, что дополнительное стимулирование проведения научных исследований в сфере анализа инвестиционной

привлекательности может оказать существенную поддержку регионам, находящимся в тяжелом финансовом положении. Это может помочь формированию стратегии социально-экономического развития региона, а стимулировать изменения экономической политики администрации региона, повышающие инвестиционную привлекательность.

*Повышение эффективности бюджетных инвестиций, финансируемых за счет межбюджетных трансфертов.*

При выделении инвестиционной субсидии целесообразно гораздо больше внимания уделить оценке эффективности бюджетных инвестиций. Оценка должна производиться с применением всех средств инвестиционного анализа проектов, как на этапе планирования, так и на этапе реализации проектов. В настоящее время многие инвестиционные проекты утверждаются с использованием неэффективных процедур, что приводит к несоответствию структуры инвестиционных расходов приоритетам социально-экономического развития. Также очень часто возникает ситуация, когда расходы бюджетов на реализацию инвестиционного проекта в несколько раз превышают первоначальный план. Чтобы избежать указанных проблем следует обратить внимание на следующие моменты:

- Все инвестиции должны осуществляться в программной форме в рамках соответствующих государственных программ.

- Целевые трансферты также должны планироваться выделяться и оцениваться в рамках государственных программ.

- Процедуры оценки объема инвестиций должны быть усовершенствованы с тем, чтобы не допустить значительного роста стоимости проекта в ходе его реализации.

- Целесообразно обеспечить координацию бюджетных инвестиций и расходов институтов развития.

Таким образом, для повышения эффективности использования целевых межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ целесообразно рассмотреть возможность формирования следующих новых видов субсидий:

- Субсидии регионам РФ для формирования полноценной системы долгосрочного бюджетного планирования.

- Субсидии регионам РФ для стимулирования повышения инвестиционной привлекательности региона.

- Субсидии регионам РФ для проведения научных исследований экономики региона для выявления наиболее проблемных факторов и разработки ключевых направлений долгосрочного социально-экономического развития, в частности для проведения мониторинга инвестиционной привлекательности региона.

Следует также обратить особое внимание на оценку эффективности инвестиционных субсидий из федерального бюджета и использование механизмов госпрограмм для оценки эффективности на всех этапах реализации бюджетных инвестиционных проектов.

### *Литература*

1. *Бабанский Д. И.* Коэффициент фискальной нагрузки как один из инструментов оценки предпринимательского климата в регионе // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал, 2016. № 4.
2. *Рыкова И. Н., Уткин В. С.* Оценка эффективности налоговых льгот: систематизация инвестиционных проектов и мер поддержки // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал, 2013. № 4.
3. *Климанов В. В., Коротких А. М.* Государственный бюджет. Межбюджетные отношения. Распределение межбюджетных трансфертов: теоретические предпосылки и российская практика // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал, 2016. № 5.