

## ОБ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОГРАММ В ДЕПРЕССИВНЫХ РЕГИОНАХ СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

© 2011 О.Б. Угурчиев

Ингушский государственный университет, г. Назрань

© 2011 Д.О. Угурчиев

Казанский (Приволжский) федеральный университет

E-mail: salima@list.ru

Что касается государственной поддержки проектов региональной инвестиционной программы, как правило, финансируемых исключительно из бюджетных средств, то если такие проекты связаны с развитием инфраструктурных объектов, также могут быть использованы механизмы привлечения частного капитала.

*Ключевые слова:* инвестиционные программы, депрессивные регионы, государственная поддержка.

Как известно, основная задача регулирования развития регионов не исчерпывается обеспечением условий для ориентации экономики на перестройку структуры и поступательный рост производства, достижение социального и экологического благополучия и прогресса. Глубинный смысл такой распространенной точки зрения заключается в максимальном ограничении роли государства в экономике формированием правил игры для бизнеса. Действительно, с созданием условий для развития экономики, прежде всего, ассоциируются такие регулирующие воздействия, как формирование эффективных государственных институтов, включая разработку качественного законодательства и борьбу с коррупцией, построение современной региональной производственной и рыночной инфраструктуры. Между тем роль государства в обеспечении эффективного регионального развития значительно шире, применительно к депрессивным регионам в особенности. В самом общем виде можно констатировать, что целью государственного регулирования регионального развития является обеспечение снижения региональных различий в индексе развития человеческого потенциала на фоне формирования тенденции роста отмеченного индекса для страны в целом.

Для достижения данной цели предусмотрены: реализация федеральных целевых программ подъема экономики депрессивных регионов, создание свободных экономических зон, совершенствование бюджетного федерализма путем формирования действенных стимулов к увеличению налогооблагаемой базы непосредственно на тер-

риториях и т.д. Сокращение различий в развитии может быть достигнуто исключительно за счет более динамичного развития слабых регионов по сравнению с сильными, самодостаточными. А это возможно лишь путем проведения целенаправленной государственной политики, предполагающей обеспечение опережающего роста инвестиционной активности в тех регионах, самостоятельное развитие которых в силу тех или иных причин затруднено. Необходим дифференцированный, а не универсальный подход к регулированию регионального развития.

Одним из содержательных направлений планирования развития депрессивных регионов может стать содействие формированию так называемых кластеров будущего экономического подъема. Под ними, как правило, понимаются сконцентрированные по географическому признаку группы промышленных компаний и связанные с ними организации (финансовые, торговые, исследовательские и т. д.), характеризующиеся общностью экономических интересов и взаимодополняющие друг друга. Эта теория согласуется с теорией формирования территориально-производственных комплексов, которая была разработана ведущими российскими экономистами<sup>1</sup>.

Как показал анализ, формирование кластеров экономического подъема в депрессивных регионах крайне затруднительно. Если даже они предполагают объективными предпосылками для развития какой-либо своей базовой отрасли (туризм и сельское хозяйство в Ингушетии; рыбная промышленность в Дагестане; нефтехимия в Карачаево-Черкесии; пищевая в Адыгее и т. д.), то

отрасли, поддерживающие развитие кластера и во многом определяющие его инновационную наполненность, либо отсутствуют, либо находятся в упадке. Уже одно это обстоятельство предопределяет ключевую роль межрегиональной экономической интеграции в подъеме экономики депрессивных регионов. Отрасли, способные дать импульс их социально-экономическому развитию, должны рассматриваться не как основа для формирования кластера, а как элемент более мощного кластера, формирующегося на межрегиональной основе, возможно, под патронажем федеральных округов. В этом смысле целесообразно ввести в оборот понятие "отрасли, аффилированные с кластером". Под ними подразумеваются те приоритетные отрасли экономики депрессивных регионов, которые при помощи научно обоснованного инструментария регулирования регионального развития могут быть интегрированы в межрегиональный кластер, обладающий типичными для кластеров конкурентными преимуществами.

Устойчивый, динамичный рост экономики Республики Ингушетии напрямую увязывается с разработкой общегосударственной промышленной политики. И в этом вопросе на федеральном уровне сталкиваются два подхода.

Один - радикально-либеральный - заключается в том, что никакой промышленной политики как таковой в национальной экономике быть не должно. Отраслевые пропорции, проблемы перелива капитала межсекторального, межрегионального, многие другие проблемы должны решаться на стыке спроса и предложения в процедурах саморегуляции рынка. Это крайняя позиция. Она вряд ли выглядит убедительно, хотя бы потому, что механизмы и институты рыночной экономики в российском случае далеко еще не являются зрелыми и в полной мере функционирующими и сами должны быть предметом активного регулирования и поддержки.

Второй подход тяготеет к традициям огосударственной экономики, ведомственного администрирования, исключительно бюджетного дотационного механизма. Очевидно, что такой подход также далек от требований жизни.

Более взвешенной, хотя также не оптимальной позицией является узкое понимание промышленной политики как структурного маневра, т.е. определенных усилий, направленных на перелив капитала из одной отрасли в другую.

Даже внутри республики промышленную политику нельзя свести к внутриотраслевому подходу в регулировании отдельных секторов промышленного производства. Это характерно в частности для отраслевых министерств. Так, в области промышленности разработаны две программы: в одной предусмотрено развитие топливно-энергетической отрасли, машиностроения, легкой промышленности, промышленности строительных материалов, во второй - развитие пищевой промышленности. Данный подход эффективен для среднесрочной перспективы, а для определения стратегических направлений развития отрасли нам представляется необходимым выработать концепцию, где должны быть предусмотрены:

- оптимизация структуры промышленности республики, которая в первую очередь должна быть ориентирована на использование местных ресурсов;

- восстановление государственного участия на важнейших предприятиях республики;

- реформирование предприятий, имея в виду в одних случаях их разукрупнение в целях достижения наиболее широкой диверсификации, а в других случаях - слияние предприятий, где это экономически оправдано;

- четкая государственная политика по завоеванию позиций на внутреннем рынке по тем видам продукции, в производстве которых республика имела давние традиции.

То есть очевидно, что в республике недостаточно имеющихся локальных программ, а нужна целостная промышленная политика, как набор мер и действий, которая бы отвечала на проблемы и вызовы реального промышленного состояния и развития. Активная промышленная политика решает двойственную задачу: с одной стороны, задачу конъюнктурной модернизации экономики путем решения ее самых острых текущих проблем и стимулирования экономического роста, а с другой - задачу определения долговременной стратегии экономического развития республики.

Значит, говоря серьезно о промышленной политике, мы должны иметь в виду пакет взаимосвязанных документов, включающий следующие: концепцию промышленной политики (идейные ориентиры); программу промышленной политики (набор и порядок решений, мер и действий - это уже разработано, и имеется пакет проектов нормативно-правовых актов по ее осуществле-

нию для реализации государственно-управленческих решений).

Проблема номер один функционирования промышленности - это неотлаженность в новых условиях механизма воспроизводства. Межсекторальный перелив капитала из банковского в промышленный сектор неэффективен и не работает. Недостаточно так называемых длинных денег, учетные ставки кредитования на финансовом рынке существенно выше, чем реальная рентабельность в промышленности. Не вовлекаются накопления населения. А для этого не проработан механизм привлечения финансовых средств банковского сектора.

Не решая вопрос о механизме воспроизводства, невозможно говорить о дальнейшем управляемом развитии отраслевых пропорций и промышленности в целом.

Целый круг проблем входит в сферу управления макроэкономическими факторами. Имеют ли эти вопросы отношение к реальной промышленной политике? На наш взгляд, самое непосредственное. Невозможно заставить банк кредитовать рискованное предприятие или кредитовать предприятие с учетными ставками ниже, чем ставка доходности в иных доступных банку кредитно-финансовых операциях. Рынок есть рынок. Здесь необходимы довольно существенные базовые экономические решения. Пока этого не удастся выработать.

Необходимы рыночные финансовые структуры: страховые компании, финансово-промышленные группы и т.д.

Среди других важных проблем наиболее значимы следующие.

Изношенность основных фондов, низкое качество продукции и производительность труда, неприемлемая фондоемкость, технологическая отсталость. Они ведут к низкой конкурентоспособности на региональном и общероссийском рынке. Слабо развита инфраструктура, отсутствуют современные навыки сбыта и сервиса. Следует заметить, что в последние два года уровень отгруженной продукции составляет менее 80 % к объему произведенной. Эта тенденция характерна, к сожалению, и для текущего года. А это, как мы понимаем, невыплаченная своевременно заработная плата, недопоступившие налоги в бюджеты всех уровней.

На сегодня, хотя продолжился рост номинальной и реальной заработной платы, все же ее уровень

составляет менее половины от среднеотраслевого показателя по стране.

Такая ситуация с оплатой труда в промышленности республики будет сохраняться до тех пор, пока руководители предприятий не осознают важность снижения материальных издержек в целях повышения доли затрат на оплату труда в структуре себестоимости. Эта задача должна реализовываться под эгидой отраслевых министерств. Пока же в структуре затрат на производство и реализацию промышленной продукции удельный вес материальных затрат составляет более 70 %, а в машиностроении и пищевой промышленности - свыше 83 %. Затраты на оплату труда - 10,3 %.

Наряду с низким уровнем заработной платы в отрасли сохраняется и такая острейшая проблема, как несвоевременная ее выплата.

За последние годы в промышленности республики сколько-нибудь значимых прогрессивных изменений не произошло: ни инвестиционных, ни технологических, ни структурных, ни качественных. На крайне низком уровне находится использование производственных мощностей. В 2010 г. использование среднегодовой мощности промышленными предприятиями в среднем составило 43 %. Рентабельность промышленного производства в 2010 г. была на уровне 10,5%.

Одной из острых проблем развития отрасли является несбалансированность с промышленной экономикой тарифной политики естественных монополий. Так, по итогам 2010 г. индекс цен производителей промышленной продукции составил 109 %, а рост тарифов на электроэнергию для промышленных потребителей - 125 %.

Дефицит собственных финансовых ресурсов: в настоящее время для решения наиболее острых социальных и экономических проблем федеральными органами власти в рамках федеральной целевой восполняются программы "Юг России" и ряд отраслевых федерально-целевых программ. Ежегодные объемы финансирования мероприятий по Республике Ингушетии из этих источников значительны, и все же этого явно недостаточно для решения всех тех проблем, которые стоят перед республикой.

Следовательно, главной задачей стратегии развития региона становится создание условий, способствующих притоку инвестиций в экономику республики и обеспечение на этой основе устойчивого экономического роста.

Ключевыми элементами системы мер государственного регулирования развития экономики депрессивных регионов могут и должны стать изменение традиционных подходов к формированию межбюджетных отношений и разработка новых механизмов стимулирования инвестиционной активности. Современное состояние межбюджетных отношений, наряду с глубокими отраслевыми и региональными структурными диспропорциями; наличием высоких административных барьеров предпринимательской деятельности; низким качеством налогового регулирования; высоким уровнем износа основных фондов; неразвитостью финансовой системы, являются одним из серьезных препятствий на пути повышения конкурентоспособности региональных экономик, поскольку они никак не способствуют созданию должных стимулов для региональных и местных властей к обеспечению эффективного управления субфедеральными и муниципальными бюджетами и проведению политики стимулирования инвестиционной активности предприятий.

Повышение самостоятельности регионов в планировании бюджетных доходов и проведении рациональной экономической политики мы связываем с отказом от расщепления налоговой базы между бюджетами разных уровней в пользу законодательного закрепления непересекающихся налоговых выплат.

Внедрение в межбюджетные отношения принципа бюджетной автономии, суть которого заключается в том, что федеральные налоги должны полностью поступать в федеральный бюджет, региональные - только в региональные, местные - исключительно в бюджеты муниципалитетов, признается целесообразным и на официальном уровне. Тем не менее и за пределами 2010 г. пересечение налоговых баз предполагается сохранить по налогам на прибыль, добычу полезных ископаемых, экологические платежи, акцизы на спирт и др.

Один из возможных подходов к устранению конфликта налоговых интересов между федеральным и субфедеральными бюджетами состоит в закреплении за налогом на добавленную стоимость статуса федерального, а на прибыль - регионального. Тогда органы власти на местах, способствуя росту собственной налоговой базы (увеличению прибыли), будут содействовать и укреплению налоговой базы федерального бюджета (т. е. росту добавленной стоимости). На-

пример, любой инвестиционный проект, направленный на снижение материалоемкости производства и обеспечивающий рост прибыли, неизбежно приводит к увеличению доли добавленной стоимости в структуре цены реализации продукции. Обратное раскрепление налогов (НДС - региональный статус; на прибыль - федеральный) нельзя признать рациональным; с одной стороны, потому, что прибыль является частью добавленной стоимости и перевод соответствующего налога на верхний уровень бюджетной системы не имеет логического объяснения, с другой - вследствие создания дополнительных возможностей налоговой оптимизации в рамках действующего законодательства путем сохранения налоговой базы по НДС и при этом уменьшающей налоговую базу по прибыли.

Подобное распределение налогов между различными уровнями бюджетной системы может способствовать повышению эффективности применения региональных инвестиционных льгот по налогу на прибыль, предоставляемых не авансом, а с учетом достигнутой эффективности инвестирования. Идея соответствующего механизма государственного регулирования заключается в возмещении предприятию из регионального бюджета развития части уплаченного налога на прирост прибыли, полученный за счет роста эффективности производства.

Рассмотренный механизм государственного регулирования означает использование приростной регрессивной шкалы налогообложения текущих доходов эффективно работающих субъектов рынка, с одной стороны, создающей дополнительные стимулы оживления их инвестиционной активности, а с другой - способствующей запуску механизма "инвестиционного мультипликатора" за счет перелива инвестиционного спроса по цепочкам межотраслевых взаимодействий. Применение подобного инструментария означает практическую реализацию принципа "предприятие может заработать право на снижение налогового бремени, а государство должно ему в этом помочь".

Единственным налогом, на который полное распространение принципа бюджетной автономии представляется нецелесообразным, является подоходный налог. Причем аргументы в поддержку данного тезиса носят не столько экономический, сколько гуманитарный характер. Каждый гражданин России, являющийся плательщиком

подоходного налога, должен знать, что на его средства решаются не только региональные, но и общегосударственные проблемы (укрепление обороноспособности страны; поддержание стабильности национальной валюты; развитие судебной системы и т. д.).

Важно отметить, что решение проблемы совершенствования межбюджетных отношений должно быть комплексным и одной, пусть и весьма эффективной, реализации принципа бюджетной автономии здесь явно недостаточно. Необходимы дополнительные стимулирующие воздействия при распределении налоговых полномочий в сочетании с существенной корректировкой трансфертной политики в направлении использования части ресурсов на реализацию приоритетных проектов развития экономики субъектов Федерации.

В данной связи возможно включение в состав фондов поддержки регионов специального Фонда субсидий на региональное развитие. Его отличительной чертой могло бы стать доленое финансирование из федерального и региональных бюджетов и использованием на осуществление приоритетных инвестиционных проектов социального, экологического и инфраструктурного назначения в регионах. Однако если проблема наполнения Фонда субсидий на региональное развитие со стороны федерального центра не выглядит неразрешимой, то финансирование региональной доли этого фонда, тем более депрессивными регионами, может вызвать серьезные трудности. Для их преодоления представляется целесообразным использование приростного метода распределения налоговых поступлений между различными уровнями бюджетной системы, основанного на применении следующего алгоритма: если темпы роста валового регионального продукта (ВРП) в депрессивном регионе  $t_{per}$  не превышают среднероссийские  $t_{cp}$ , то заложенные в бюджет пропорции распределения сохраняются; если они находятся в диапазоне  $t_{cp} < t_{per} < 2 t_{cp}$ , то доля региона в налоге на прибыль возрастает до 20 %, а в НДС - до 7,5 %; при диапазоне  $t_{per} > 2 t_{cp}$ , налог на прибыль остается в регионе полностью, а его доля в НДС увеличивается до 15 %.

Смысл приростного подхода заключается в стимулировании региональных органов власти к обеспечению приростов налогооблагаемой базы по федеральным налогам на вверенной им территории. Очевидно, что соответствующие приросты могут быть достигнуты прежде всего за счет

осуществления научно обоснованной региональной инвестиционной политики (естественно, нельзя сбрасывать со счетов и потенциальный эффект от сокращения ареала распространения теневой экономики). В рассматриваемом случае действует правило: чем эффективнее экономическая политика, проводимая региональными администрациями, чем выше темпы прироста ВРП и налоговой базы, тем меньшая часть этих приростов подлежит изъятию в федеральный бюджет. Такой алгоритм содержит действенные стимулы для раскрытия регионального экономического потенциала и, как это ни парадоксально, способствует увеличению доходной базы не только регионального, но и федерального бюджета (за счет получаемого мультипликативного эффекта).

Другой аспект стимулирования инвестиционной активности в регионах заключается в совершенствовании инвестиционного законодательства. Анализ инвестиционного законодательства депрессивных регионов Северо-Кавказского федерального округа свидетельствует о том, что большинство предусмотренных ими инвестиционных механизмов практически полностью заимствовано из инвестиционного законодательства регионов, имеющих минимальный законодательный риск. Именно поэтому рассматриваемые законодательные акты в своей значительной части неработоспособны из-за недостаточного ресурсного обеспечения и отсутствия должного внимания к формированию институциональных и инфраструктурных предпосылок оживления инвестиционной активности.

Обращает также на себя внимание и стандартный набор механизмов государственной поддержки инвестиционной деятельности, кочующих из одного регионального закона в другой. В их числе субсидирование процентных ставок по инвестиционным кредитам, предоставление льгот по налогам, зачисляемым в региональные бюджеты, смешанное государственно-коммерческое финансирование приоритетных инвестиционных проектов, предоставление гарантий частным инвесторам и некоторые другие.

Вместе с тем полагаем, что, в отличие от весьма распространенных подходов, выражающихся в акценте на государственную поддержку быстрокупаемых некапиталоемких проектов, именно эти проекты в такой поддержке нуждаются меньше всего. Действительно, если требуемый объем финансирования не превышает 1 млн.

долл., а срок окупаемости менее двух лет, то предприятие-инициатор проекта может разработать отвечающий современным требованиям бизнес-план и получить кредит для осуществления проекта в коммерческом банке. В крупнейших российских банках (Сбербанк РФ, ВТБ и др.) подобные проекты со столь незначительным объемом финансирования реализуются в рамках программ развития малого и среднего бизнеса. Учитывая, что эти предприятия, как правило, не обладают ликвидными залогами и неспособны сформировать адекватное обеспечение привлекаемого кредита, наиболее рациональной формой поддержки узкого спектра особо значимых проектов с рассматриваемыми граничными условиями по объемам финансирования и срокам окупаемости может быть предоставление инвесторам частичных (т. е. покрывающих их риски не полностью с целью усиления ответственности за качество экспертизы) гарантий.

Субсидирование процентных ставок по инвестиционным кредитам целесообразно применять при реализации некапиталоемких приоритетных проектов (объемов финансирования не более 2,5 млн. долл.) и сроком окупаемости не более 5 лет. Обязательное условие применения данной формы господдержки - глубокая проработка плана маркетинга и наличие гарантий сбыта производимой продукции (например, в форме заключения договоров с потенциальными покупателями, подтвержденных гарантией банка, обслуживающего покупателя). Технология субсидирования процентных ставок по кредитам может эффективно применяться в комбинации с такими методами стимулирования, как предоставление инвестиционных налоговых кредитов или частичных государственных гарантий.

По проектам, требующим сравнительно больших объемов капитальных вложений, про-

стого субсидирования процентных ставок по банковским кредитам или предоставления государственных гарантий может оказаться недостаточно. И дело здесь не в отсутствии у банков долгосрочных и дешевых пассивов, хотя такая причина также весьма существенна. Инвестиционные ресурсы в объеме 10-20 млн. долл. могут быть найдены почти любым российским банком, входящим в первую сотню крупнейших. Проблема - в отсутствии прецедента эффективной реализации подобных проектов в депрессивных регионах в течение периода экономических реформ. В этих условиях наиболее предпочтительна организация смешанного (долевого) государственно-коммерческого финансирования проекта путем приобретения уполномоченным органом государственного управления субъекта Федерации пакета акций (как правило, не менее блокирующего) с одновременным предоставлением инвестору частичных гарантий возврата вложенных средств в случае срыва проекта не по его вине.

Что же касается государственной поддержки проектов региональной инвестиционной программы, как правило, финансируемых исключительно из бюджетных средств, то если такие проекты связаны с развитием инфраструктурных объектов, также могут быть использованы механизмы привлечения частного капитала. Не исключено применение и комбинированного метода, включающего предоставление инфраструктурных концессий частным инвесторам, дополненного субсидированием процентных ставок по привлекаемым ими кредитам и частичными государственными (субфедеральными) гарантиями.

---

<sup>1</sup> Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. М., 2007. С. 304.

*Поступила в редакцию 06.11.2011 г.*