

К ВОПРОСУ О ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫХ АСПЕКТАХ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2016 Терехова Елена Владиславовна

кандидат юридических наук, доцент,

доцент кафедры правового обеспечения экономической деятельности

Российский государственный университет правосудия

117418, г. Москва, Новочеремушкинская ул., д. 69

E-mail: Ter_finlaw@mail.ru

Статья посвящена финансово-правовым вопросам относительно форм территориального развития (кластерам, территориям опережающего социально-экономического развития, особым экономическим зонам, индустриальным паркам, макрорегионам). Рассмотрены вопросы государственной поддержки в рамках регионального инвестиционного развития в Российской Федерации.

Ключевые слова: региональная инвестиционная деятельность, кластер, макрорегион, особые экономические зоны, индустриальные парки, зоны территориального развития, территории опережающего социально-экономического развития.

Введение

Под влиянием современной политической обстановки, экономических санкций и многих других факторов создается экономическая ситуация, когда появляется необходимость в принятии перспективных мер, направленных на секторальное развитие экономики страны.

Вектор развития должен носить технологический характер, включая отраслевые реформы и региональное стимулирование. Прерогативой должно выступить определение инвестиционных аспектов регионального экономического развития.

Вместе с тем появляющиеся различные формы территориального развития инвестиционной деятельности, направленные на развитие конкурентных преимуществ, а также на реализацию инвестиционных инструментов, нуждаются в государственной поддержке. В свою очередь, государственная поддержка форм территориального развития предполагает должное финансово-правовое обеспечение указанных процессов.

Кроме того, формирование ключевых направлений форм территориального развития должно строиться с учетом государственного стратегического планирования, прогнозирования и целеполагания.

Правовая справка о стратегическом планировании

Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹ создана правовая основа по-

строения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования Российской Федерации, позволяющей решать задачи повышения качества жизни населения, роста российской экономики и обеспечения безопасности страны. Система стратегического планирования содержит набор управленческих инструментов, которые дают возможность четко ориентировать субъекты Российской Федерации на деятельность, отвечающую интересам страны в целом в соответствии с поставленными целями социально-экономического развития России.

Исходя из установленных целей основными функциями системы государственного стратегического планирования являются: выбор путей и способов достижения целей, обеспечивающих наибольшую эффективность использования имеющихся ресурсов; определение необходимых ресурсов для достижения целей и задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности; координация планируемых действий по достижению целей социально-экономического развития *между федеральным и региональными уровнями государственной власти*, бизнесом и обществом; осуществление стратегического контроля.

За последнее время Минэкономразвития России разработало нормативные правовые акты Правительства РФ, регламентирующие порядки создания и работы с документами стратегического планирования: Постановление Правительства

РФ от 25 июня 2015 г. № 631 “О порядке государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования”²²; от 2 августа 2010 г. № 588 “Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации”²³; от 4 августа 2015 г. № 789 “Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации”²⁴; от 8 августа 2015 г. № 822 “Об утверждении Положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов”²⁵; от 8 августа 2015 г. № 823 “Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации”²⁶; от 20 августа 2015 г. № 870 “О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации”²⁷; от 29 октября 2015 г. № 1162 “Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации”²⁸.

Далее в рамках улучшения делового климата государство совместно с бизнес-сообществом готовит “дорожные карты” по конкретным направлениям экономической деятельности с учетом инвестиционной направленности.

Отметим, что центральная роль в совершенствовании бизнес-климата и привлечении инвесторов принадлежит *регионам Российской Федерации*. Постепенно появляется конкуренция регионов в стремлении привлечь инвестиции, некоторые регионы-лидеры уже смогли кардинально поменять структуру своей экономики. В прошлом году Агентство стратегических инициатив⁹ под контролем бизнеса приступило к важному пилотному проекту по внедрению в регионах *Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации по улучшению инвестиционного климата*.

Лучшие практики с инвесторами должны стать нормой для всех региональных админист-

раций. В свою очередь, необходимо инвесторам активно сотрудничать и с территориями, и с Агентством стратегических инициатив¹⁰, вместе определять наилучшие с точки зрения бизнеса подходы к развитию деловой среды.

Следует отметить, что образование и эффективная реализация целей и задач в масштабах форм территориального развития играют важную роль в улучшении делового климата страны.

Формы территориального развития инвестиционной деятельности и меры государственной поддержки

На сегодняшний день существуют возможности к развитию и стимулированию инвестиционной деятельности на разных территориях и с учетом их особенностей. Созданы условия для привлечения инвесторов на определенных площадках развития, в частности, в рамках формирования макрорегионов¹¹, создания кластеров, зон территориального развития, особых экономических зон, территорий опережающего социально-экономического развития.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 8 августа 2015 г. № 822 “Об утверждении Положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов”¹² в состав стратегии макрорегиона входят разделы, в которых представлены: направления и показатели социально-экономического развития макрорегиона с указанием сроков и этапов их реализации; сценарные варианты развития макрорегиона; предложения по формированию инновационных территориальных кластеров, территорий опережающего социально-экономического развития, особых экономических зон, промышленных кластеров и индустриальных парков в соответствии с приоритетами пространственного развития макрорегиона и конкурентными преимуществами каждого субъекта Российской Федерации, входящего в состав макрорегиона.

Достижение указанных параметров невозможно без внедрения системных мер государственной поддержки инвестиционной деятельности в рамках территориального развития.

Итак, правилам и требованиям к образованию различных форм территориального развития инвестиционной деятельности соответствует определенная система мер государственной поддержки. Рассмотрим указанные вопросы.

1. На основании Федерального закона от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹³ (далее - Закон о зонах территориального развития) определен порядок функционирования зоны территориального развития - части территории субъекта РФ, на которой резидентам этой зоны предоставляются меры государственной поддержки в целях ускорения социально-экономического развития путем формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций. Правительство РФ утверждает перечень¹⁴ субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускаются создание зон территориального развития.

В соответствии со ст. 13 Закона о зонах территориального развития резидентам оказываются следующие меры государственной поддержки:

1. Предоставление бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ для реализации в зоне территориального развития инвестиционных проектов с участием резидентов.

Решение о предоставлении бюджетных ассигнований принимается в первую очередь в отношении инвестиционных проектов с участием резидентов, прошедших отбор в установленном Правительством РФ порядке¹⁵, затем в отношении других проектов, прошедших отбор в установленном Правительством РФ порядке (ст. 14 Закона о зонах территориального развития).

Отметим, что Минэкономразвития России отвечает за подготовку заключения о соответствии инвестиционного проекта, претендующего на получение государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда РФ, приоритетам социально-экономического развития Российской Федерации, а также расчет объема вклада инвестиционного проекта в увеличение валового внутреннего продукта или валового регионального продукта¹⁶. Здесь же необходимо отметить, что существуют виды проектов, в частности: проект, имеющий региональное значение, - проект, направленный на достижение целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, общая стоимость которого составляет не менее 500 млн руб., реализуемый на территории одного субъекта Российской Федерации; проект, имеющий межрегиональное значение, - проект, направленный на достижение целей соци-

ально-экономического развития нескольких субъектов Российской Федерации, общая стоимость которого составляет не менее 500 млн руб., реализуемый на территории 2 и более субъектов Российской Федерации; региональный инвестиционный проект - проект, имеющий региональное или межрегиональное значение.

2. Создание объектов капитального строительства в области энергетики, транспорта, находящихся в государственной собственности Российской Федерации и необходимых для осуществления резидентами предпринимательской и иной экономической деятельности. Указанные объекты капитального строительства создаются за счет средств федерального бюджета.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, на территории которого создана зона территориального развития, вправе обратиться в Правительство РФ с предложением о создании на территории данного субъекта Российской Федерации объекта капитального строительства в области энергетики, транспорта, находящегося в государственной собственности Российской Федерации. В указанном обращении должно быть представлено обоснование необходимости создания такого объекта (ст. 16 Закона о зонах территориального развития).

3. Предоставление резидентам в аренду земельных участков из состава земель, которые находятся в государственной или муниципальной собственности.

4. Предоставление налоговых льгот и инвестиционного налогового кредита резидентам в соответствии с законодательством о налогах и сборах.

5. Предоставление государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым юридическими лицами, в порядке, установленном бюджетным законодательством Российской Федерации.

Общий объем (доля) государственной поддержки, оказываемой Российской Федерацией и (или) субъектами Российской Федерации принципалу по осуществляемому им инвестиционному проекту в различных формах (заключение концессионных соглашений, внесение взносов в уставный капитал принципала, субсидирование процентных ставок по привлекаемым принципалом кредитам (облигационным займам), предоставление государственных гарантий субъекта Российской Федерации и другое), включая участие государ-

ственной корпорации “Банк развития и внешне-экономической деятельности (Внешэкономбанк)” в финансировании соответствующего инвестиционного проекта и оказание государственной гарантийной поддержки, не должен превышать 75 % стоимости инвестиционного проекта, осуществляемого (финансируемого) этим принципалом¹⁷.

Необходимо отметить роль Внешэкономбанка, оказывающего необходимую финансовую поддержку обществу в виде предоставления банковских гарантий, увеличения уставного капитала общества и в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации¹⁸.

6. Предоставление из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации в целях поддержки предпринимательской и иной экономической деятельности, осуществляемой юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

Согласно ст. 15 Закона о зонах территориального развития бюджету субъекта Российской Федерации, на территории которого создана зона территориального развития, в установленном Правительством РФ порядке могут предоставляться субсидии из федерального бюджета на следующие цели: 1) возмещение части затрат резидентам, заявки которых включены в перечни заявок, на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях; 2) возмещение части затрат резидентам, заявки которых включены в перечни заявок, на уплату лизинговых платежей за оборудование, приобретаемое у российских лизинговых компаний; 3) развитие инфраструктуры, включая сети инженерно-технического обеспечения.

II. На основании Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ “Об особых экономических зонах в Российской Федерации”¹⁹ (далее - Закон об особых экономических зонах) особые экономические зоны одного типа или нескольких типов могут быть объединены решением Правительства РФ в кластер.

В качестве примера отметим, что управляющим компаниям, резидентам туристско-рекреационных особых экономических зон, объединенных решением Правительства РФ в кластер, могут предоставляться субсидии из федерального бюджета²⁰.

Субсидии управляющим компаниям предоставляются на возмещение затрат, связанных с

содержанием объектов энергетической инфраструктуры, транспортной инфраструктуры и дорожного хозяйства, таможенной инфраструктуры, объектов коммунальной инфраструктуры, объектов гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций, объектов благоустройства и социальной инфраструктуры, созданных в соответствии с соглашением о создании особой экономической зоны, а также затрат, связанных с выполнением работ (оказанием услуг), осуществляемых в целях реализации соглашений об управлении особой экономической зоной.

Субсидии управляющим компаниям предоставляются в соответствии со сводной бюджетной росписью федерального бюджета на текущий финансовый год и в пределах размера, рассчитанного по соответствующей методике расчета размера субсидий.

Предоставление субсидии управляющей компании осуществляется на основании договора, заключаемого Минэкономразвития РФ с управляющей компанией, в нем предусматриваются: целевое назначение, размер, график (условия) предоставления, сроки перечисления субсидии; право министерства на проведение проверок; порядок и сроки представления отчетности об использовании субсидии; ответственность управляющей компании; ответственность управляющей компании за достижение показателей эффективности функционирования особой экономической зоны; порядок использования остатка предоставляемой управляющей компании субсидии, не использованного в течение финансового года; и др.

Субсидии резидентам предоставляются на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам (займам), привлеченным в кредитных организациях, государственной корпорации Внешэкономбанк²¹, на финансовое обеспечение строительства (реконструкции, технического перевооружения) объектов капитального строительства на территории туристско-рекреационных особых экономических зон, объединенных решением Правительства РФ в кластер, а также на приобретение оборудования в соответствии с соглашением об осуществлении туристско-рекреационной деятельности.

Субсидии резидентам предоставляются при соблюдении следующих условий: а) размер заявленных резидентом инвестиций на строительство (реконструкцию, техническое перевооружение) объекта капитального строительства составля-

ет не менее 500 млн руб.; б) размер собственных средств резидента составляет не менее 15 % стоимости инвестиционного проекта в соответствии с соглашением об осуществлении туристско-рекреационной деятельности; в) отсутствует просроченная задолженность по налогам, сборам, пеням и налоговым санкциям, а также иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации; г) кредит имеет целевое назначение, а именно: инвестиционный проект соответствует соглашению об осуществлении туристско-рекреационной деятельности.

III. Концепцией инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. предусматривается создание в Российской Федерации сети территориально-производственных *кластеров*, реализующих конкурентный потенциал территорий, а также формирование ряда инновационных высокотехнологичных кластеров²².

В целях активизации инновационного развития регионов будет обеспечено выделение на конкурсной основе субсидий субъектам Российской Федерации на развитие кластеров.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 6 марта 2013 г. № 188 “Об утверждении Правил распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, предусмотренных программами развития пилотных инновационных территориальных кластеров”²³ субсидии предоставляются в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном законе о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период, и лимитов бюджетных обязательств, утвержденных федеральному органу исполнительной власти - главному распорядителю средств федерального бюджета на реализацию мероприятий.

Субсидии предоставляются на следующих условиях: а) наличие утвержденной программы; б) наличие в законе субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период расходных обязательств и бюджетных ассигнований на финансирование в очередном финансовом году и плановый период реализации мероприятий; в) определение уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации для осуществления взаимодействия с Минэкономразвития России и федераль-

ным органом исполнительной власти - главным распорядителем средств федерального бюджета; г) наличие обязательства субъекта Российской Федерации по обеспечению соответствия значений показателей, устанавливаемых программой и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, значениям показателей результативности предоставления субсидий, установленным соглашением о предоставлении субсидии.

Минэкономразвития России устанавливает порядок отбора мероприятий, которые будут учитываться при определении размера субсидий.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28 января 2016 г. № 41 “Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий участникам промышленных кластеров на возмещение части затрат при реализации совместных проектов по производству промышленной продукции кластера в целях импортозамещения”²⁴ субсидия предоставляется для создания и развития производственной кооперации участников промышленного кластера, а также для создания новых высокопроизводительных рабочих мест в рамках государственной программы Российской Федерации “Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности”²⁵.

Указанные Правила прописывают критерии совместных проектов по производству промышленной продукции, требования, условия к получению соответствующей субсидии. Договор о предоставлении субсидии заключается на весь срок реализации совместного проекта, не превышающий 5 лет. Кроме того, Минпромторг России может расторгнуть договор о предоставлении субсидии с каждым инициатором совместного проекта в случае невыполнения ключевых событий плана-графика реализации совместного проекта более чем на 30 % накопленным итогом с даты заключения договора о предоставлении субсидии и (или) недостижения значений целевых показателей эффективности реализации совместного проекта более чем на 15 % в течение срока его реализации.

Акцентируем внимание на проблеме, касающейся понятийного аппарата применительно к кластерам, а также к видовым признакам, что негативно отражается на реализации различных правоприменительных вопросов по данному направлению, включая предоставление мер государ-

ственной поддержки. В законодательстве представлена видовая множественность кластеров, таких как: туристический²⁶, производственный²⁷, инновационный, технологический, промышленный²⁸ и др. Вместе с тем отсутствует единство в понимании “кластер”, а также критериальные признаки в рамках правового поля. Здесь необходим поиск единых принципиальных подходов (критериев) к оказанию государственной поддержки кластерам, фиксации ее в действующем законодательстве с целью создания системы правовых механизмов.

IV. На основании Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ “О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации”²⁹ территория опережающего социально-экономического развития - часть территории субъекта Российской Федерации, включая закрытое административно-территориальное образование, на которой в соответствии с решением Правительства РФ установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения. Территория опережающего социально-экономического развития создается на 70 лет по решению Правительства РФ³⁰ на основании предложения уполномоченного федерального органа.

В соответствии со ст. 32 Правительство РФ в целях комплексного решения и всестороннего обеспечения задач опережающего социально-экономического развития Дальнего Востока создает коммерческие и некоммерческие организации (институты развития), обеспечивающие: 1) финансирование и поддержку проектов, реализуемых на территории опережающего социально-экономического развития, а также поддержку иных социально ориентированных проектов, в том числе в агропромышленной сфере; 2) привлечение резидентов территории опережающего социально-экономического развития, прямых инвестиций; 3) развитие человеческого капитала и содействие обеспечению трудовыми ресурсами резидентов территории опережающего социально-экономического развития.

Постановлением Правительства РФ от 20 августа 2015 г. № 864 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюд-

жета управляющей компании, осуществляющей функции по управлению территориями опережающего социально-экономического развития в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, на финансовое обеспечение затрат на технологическое присоединение энергопринимающих устройств к электрическим сетям и газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям в рамках реализации государственной программы Российской Федерации “Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона”»³¹ субсидии предоставляются управляющей компании в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период, и лимитов бюджетных обязательств, утвержденных в установленном порядке Министерству Российской Федерации по развитию Дальнего Востока. Размер субсидии определяется исходя из размера платы за технологическое присоединение по договору о технологическом присоединении энергопринимающих устройств к электрическим сетям и (или) газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям, заключенному управляющей компанией с энергоснабжающими и газоснабжающими организациями, цена которого установлена соответствующим федеральным органом исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов и (или) органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов.

V. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 октября 2014 г. № 1119 “Об отборе субъектов Российской Федерации, имеющих право на получение государственной поддержки в форме субсидий на возмещение затрат на создание инфраструктуры индустриальных парков и технопарков”³² *индустриальный парк* - управляемый управляющей компанией комплекс объектов коммунальной и транспортной инфраструктуры, зданий, строений и сооружений, предназначенный для создания или модернизации промышленного производства резидентов индустриального парка.

Для отбора субъектов Российской Федерации, имеющих право на получение из федерального бюджета государственной поддержки в форме субсидий, паспорт индустриального парка или

технопарка должен соответствовать следующим требованиям: а) в отношении индустриальных парков в субъектах Российской Федерации с численностью населения не менее 500 тыс. чел.: совокупная выручка резидентов индустриального парка, исчисленная для целей налогообложения, рассчитанная за 10-й год реализации проекта, составляет не менее 5 млрд руб.; отношение совокупной выручки резидентов индустриального парка за 10-й год реализации проекта к совокупному осуществленному и планируемому объему финансирования создания инфраструктуры индустриального парка за счет средств федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации на конец 10-го года реализации проекта накопленным итогом составляет не менее 8; и др.; б) в отношении индустриальных парков в субъектах Российской Федерации с численностью населения менее 500 тыс. чел.: совокупная выручка резидентов индустриального парка, исчисленная для целей налогообложения, рассчитанная за 10-й год реализации проекта, составляет не менее 2,5 млрд руб.; отношение совокупной выручки резидентов индустриального парка за 10-й год реализации проекта к совокупному осуществленному и планируемому объему финансирования создания инфраструктуры индустриального парка за счет средств федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации на конец 10-го года реализации проекта накопленным итогом составляет не менее 5; и др.; в) в отношении технопарков в субъектах Российской Федерации с численностью населения не менее 500 тыс. чел.: совокупная выручка резидентов и участников технопарка, исчисленная для целей налогообложения, рассчитанная за 10-й год реализации проекта, составляет не менее 1 млрд руб.; и др.; г) в отношении технопарков в субъектах Российской Федерации с численностью населения менее 500 тыс. чел.: совокупная выручка резидентов и участников технопарка, исчисленная для целей налогообложения, рассчитанная за 10-й год реализации проекта, составляет не менее 0,8 млрд руб.; и др.

Объем затрат, подлежащих возмещению субъекту Российской Федерации, не превышает: а) в случае реализации проектов по созданию индустриальных парков - 15 млн руб. на 1 га общей площади территории индустриального парка; б) в случае реализации проектов по созданию технопарков - 60 тыс. руб. на 1 м² общей площа-

ди объектов недвижимого имущества, созданных в рамках реализации проекта по созданию технопарка; в) в случае создания индустриального парка в рамках проекта реиндустриализации - 50 млн руб. на 1 га общей площади территории индустриального парка; г) в случае создания технопарка в рамках проекта реиндустриализации - 75 тыс. руб. на 1 м² общей площади объектов недвижимого имущества, модернизация и (или) реконструкция, а также создание которых осуществляются в рамках проекта реиндустриализации.

Выводы

Таким образом, с учетом фрагментарного анализа некоторых финансово-правовых вопросов, касающихся региональной инвестиционной деятельности, можно прийти к следующим выводам.

1. Наблюдается положительная динамика в развитии инвестиционной деятельности страны, в частности региональной. В субъектах Российской Федерации реализуются масштабные инвестиционные проекты, происходит рост показателей в различных секторах экономики.

Несомненно, способствует улучшению ситуации в региональной инвестиционной деятельности формирование форм территориального развития.

2. Сформировались финансово-правовые инструменты, включая меры государственной поддержки, способствующие стратегическому и тактическому обеспечению анализируемой деятельности.

Вместе с тем в целях системного подхода при формировании направлений деятельности форм территориального развития предлагается разработать и принять Федеральный закон "Об инвестиционной политике", а также ускорить процесс завершения системы программных документов регионального масштаба.

3. Цель государственной поддержки - это стимулирование инвестиционного процесса, создание новых, расширение и обновление действующих производств в различных сегментах экономической деятельности с применением современных технологий и повышение квалификации кадров.

4. Представляется обоснованным утверждать, что наиболее реализуемой мерой государственной поддержки выступает субсидирование инвестиционных мероприятий, проектов³³.

4.1. Субсидирование инвестиционного процесса представляет собой выделение одним бюджетом бюджетной системы РФ другому бюджету бюджетной системы РФ на принципе софинансирования инвестиционных субсидий, представляющих собой (форму) межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований на выравнивание условий финансирования капитальных вложений с целью повышения уровня обеспеченности субъектов РФ (муниципальных образований) объектами социальной, инженерной инфраструктуры и т.д.

4.2. Субсидирование включает в себя следующие операции: предоставление субсидий из одного бюджета бюджетной системы РФ другому бюджету бюджетной системы РФ на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов РФ и (или) муниципальной собственности в соответствии с государственными программами, а также нормативными правовыми актами Правительства РФ (высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и решениями Президента РФ (высшего должностного лица субъекта РФ) (ст. 79.1 Бюджетного кодекса РФ)³⁴.

4.3. Операции по представлению капитальных трансфертов осуществляются в соответствии с государственными программами, а также на основании нормативного правового акта Правительства РФ, решений Президента РФ. Обязательными условиями предоставления субсидий являются предоставление органом исполнительной власти субъекта РФ *комплексного инвестиционного проекта*, а также наличие в бюджетах субъектов РФ бюджетных ассигнований на исполнение соответствующего расходного обязательства субъекта РФ, включающих субсидию³⁵. Предоставление указанных субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации (местным бюджетам) осуществляется в соответствии с нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и решениями Президента Российской Федерации, а также за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ (инвестиционных фондов субъектов Российской Федерации).

4.4. Предоставление инвестиционных субсидий бюджетам бюджетной системы РФ в рамках Инвестиционного фонда РФ (региональных инвестиционных фондов) характеризуется направленностью на социально-экономическое развитие

субъектов РФ в части создания и (или) развития объектов транспортной, коммунальной, энергетической инфраструктуры государственной собственности субъектов РФ и (или) муниципальной собственности, а также для реализации инновационных проектов.

4.5. Предоставление из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации осуществляется в целях поддержки предпринимательской и иной экономической деятельности, осуществляемой юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями на развитие и поддержку социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры. К примеру, происходит предоставление субсидий на возмещение затрат по уплате таможенных платежей, понесенных юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, являющимися лицами, участвующими в реализации проекта создания и обеспечения функционирования территориально обособленного комплекса (инновационного центра “Сколково”), осуществляется в форме авансовых платежей за счет средств федерального бюджета (ст. 78 Бюджетного кодекса РФ). Особенности предоставления указанных субсидий устанавливаются постановлением Правительства РФ³⁶.

4.6. Предоставление субсидий осуществляется в рамках соответствующих проектов, характеризующихся установленными в законодательстве критериями.

4.7. Субсидирование форм территориального развития происходит с учетом специфической целевой направленности и контроля со стороны соответствующих структур.

5. Существует проблема комплексного подхода к критериям, определениям, сущностной характеристике форм территориального развития, а также взаимосвязки с системой мер государственной поддержки. В законодательстве отсутствует единообразный подход в рамках категориального аппарата применительно к формам территориального развития.

В данной связи предлагается с учетом единообразного подхода сформулировать определение “кластер”, прописать его основные характеристики, тем самым обозначить его отличие от других форм территориального развития. Представляется целесообразным определить и законодательно закрепить виды кластеров, а также направления кластерной политики. В дальнейшем

с учетом системного подхода применительно к формам территориального развития необходимо выработать четкую систему мер государственной поддержки.

6. Формы территориального развития выступают одним из ключевых векторов становления региональной инвестиционной деятельности. Вместе с тем на региональном уровне необходимо развивать *институциональную среду*. Под развитостью институциональной среды следует понимать совокупность следующих критериев³⁷: региональный закон о государственно-частном партнерстве (ГЧП); региональные нормативные правовые акты в сфере ГЧП; муниципальные правовые акты в сфере ГЧП; нормативные правовые акты, регулирующие применение различных моделей ГЧП; Программа развития инвестиционной деятельности (инвестиционные стратегии); План развития ГЧП и (или) программа реализации проектов ГЧП в субъекте Российской Федерации; Инвестиционный фонд субъекта РФ; органы власти, ответственные за развитие ГЧП в субъекте; регламенты работы подразделений, ответственных за развитие ГЧП; должностные лица, имеющие специальную квалификацию в сфере управления проектами ГЧП.

Если проанализировать данные по рейтингу регионов России по уровню развития ГЧП 2014-2015 гг.³⁸, то на текущий момент к числу регионов с очень низким потенциалом относятся Республика Крым (77-е место) и г. Севастополь (81-е место), но тем не менее в данных субъектах РФ предприняты первые шаги для развития ГЧП: проведено обучение государственных служащих специфике реализации проектов ГЧП в Российской Федерации, в стадии разработки находятся законы субъектов РФ об основах ГЧП. Также стоит отметить, что в Автономной Республике Крым ранее осуществлялась реализация 66 договоров концессий на основании Закона Украины от 16 июля 1999 г. № 997 XIV “О концессиях”, тем не менее большая часть из них не может быть перезаключена по причине несоответствия предмета заключенных соглашений предмету, определяемому в Федеральном законе от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ “О концессионных соглашениях”³⁹. Данные проекты были учтены при расчете уровня развития ГЧП Республики Крым.

¹ Собрание законодательства Рос. Федерации (далее - СЗ РФ). 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

² СЗ РФ. 2015. № 27. Ст. 4067.

³ СЗ РФ. 2010. № 32. Ст. 4329.

⁴ СЗ РФ. 2015. № 33. Ст. 4823.

⁵ СЗ РФ. 2015. № 34. Ст. 4894.

⁶ СЗ РФ. 2015. № 34. Ст. 4895.

⁷ СЗ РФ. 2015. № 35. Ст. 4989.

⁸ СЗ РФ. 2015. № 45. Ст. 6253.

⁹ Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидии автономной некоммерческой организации “Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов” на финансовое обеспечение оплаты аренды помещений и оплаты услуг по содержанию имущества, в том числе расходов на коммунальные услуги : постановление Правительства Рос. Федерации от 21 марта 2016 г. № 224 // СЗ РФ. 2016. № 13. Ст. 1842.

¹⁰ URL: <http://www.asi.ru/kontakty>.

¹¹ Об утверждении Положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов : постановление Правительства Рос. Федерации от 8 авг. 2015 г. № 822 // СЗ РФ. 2015. № 34. Ст. 4894.

¹² СЗ РФ. 2015. № 34. Ст. 4894.

¹³ СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7070.

¹⁴ Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития : постановление Правительства Рос. Федерации от 10 апр. 2013 г. № 326 // СЗ РФ. 2013. № 16. Ст. 1955.

¹⁵ Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 1 марта 2008 г. № 134 // СЗ РФ. 2008. № 10 (2 ч.). Ст. 932.

¹⁶ О Министерстве экономического развития Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 5 июня 2008 г. № 437 // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2867.

¹⁷ О порядке предоставления в 2012-2015 годах государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым юридическими лицами, отобранными в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, на осуществление инвестиционных проектов : постановление Правительства Рос. Федерации от 14 дек. 2010 г. № 1017 (вместе с “Правилами предоставления в 2012-2015 годах государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым юридическими лицами, отобранными в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, на осуществление инвестиционных проектов”) // СЗ РФ. 2010. № 52 (ч. 1). Ст. 7082.

¹⁸ О порядке осуществления деятельности по страхованию экспортных кредитов и инвестиций от предпринимательских и политических рисков : постановление Правительства Рос. Федерации от 22 нояб. 2011 г.

№ 964 (V. Требования к деятельности общества в связи с предоставлением ему финансовой поддержки Внешнеэкономбанка, а также государственной поддержки) (вместе с “Правилами осуществления деятельности по страхованию экспортных кредитов и инвестиций от предпринимательских и политических рисков”) // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6936.

¹⁹ СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3127.

²⁰ О порядке предоставления в 2013 году субсидий из федерального бюджета управляющим компаниям особых экономических зон, а также резидентам туристско-рекреационных особых экономических зон, объединенных решением Правительства Российской Федерации в кластер : постановление Правительства Рос. Федерации от 21 июня 2013 г. № 524 (вместе с “Правилами предоставления в 2013 году субсидий из федерального бюджета управляющим компаниям особых экономических зон, а также резидентам туристско-рекреационных особых экономических зон, объединенных решением Правительства Российской Федерации в кластер”, “Методикой расчета размера субсидий, предоставляемых из федерального бюджета в 2013 году управляющим компаниям особых экономических зон, а также резидентам туристско-рекреационных особых экономических зон, объединенных решением Правительства Российской Федерации в кластер”) // СЗ РФ. 2013. № 26. Ст. 3346.

²¹ Меморандум о финансовой политике государственной корпорации “Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешнеэкономбанк)” : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 27 июля 2007 г. № 1007-р // СЗ РФ. 2007. № 32. Ст. 4166.

²² Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 8 дек. 2011 г. № 2227-р // СЗ РФ. 2012. № 1. Ст. 216.

²³ См.: СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1037; О реализации постановления Правительства Российской Федерации от 6 марта 2013 г. № 188 “Об утверждении Правил распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, предусмотренных программами развития пилотных инновационных территориальных кластеров” в 2013 году : приказ Минэкономразвития России от 21 мая 2013 г. № 275 (вместе с “Порядком отбора мероприятий, которые будут учитываться при определении размера субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программ развития пилотных инновационных территориальных кластеров, а также мероприятий, включаемых в утверждаемый Министерством экономического развития Российской Федерации перечень мероприятий, отобранных для софинансирования за счет средств субсидий”) // Российская газета. 2013. № 175.

²⁴ СЗ РФ. 2016. № 6. Ст. 837.

²⁵ Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности” : постановление Правительства Рос. Федерации от 15 апр. 2014 г. № 328 // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. IV). Ст. 2173.

²⁶ О создании туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае и Республике Адыгея : постановление Правительства Рос. Федерации от 14 окт. 2010 г. № 833 // СЗ РФ. 2010. № 42. Ст. 5401.

²⁷ О промышленных кластерах и специализированных организациях промышленных кластеров : постановление Правительства Рос. Федерации от 31 июля 2015 г. № 779 (вместе с “Требованиями к промышленным кластерам и специализированным организациям промышленных кластеров в целях применения к ним мер стимулирования деятельности в сфере промышленности”, “Правилами подтверждения соответствия промышленного кластера и специализированной организации промышленного кластера требованиям к промышленным кластерам и специализированным организациям промышленных кластеров в целях применения к ним мер стимулирования деятельности в сфере промышленности”) // СЗ РФ. 2015. № 32. Ст. 4768.

²⁸ О промышленной политике в Российской Федерации : федер. закон от 31 дек. 2014 г. № 488-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 41.

²⁹ СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 26.

³⁰ См.: О создании территории опережающего социально-экономического развития “Михайловский” : постановление Правительства Рос. Федерации от 21 авг. 2015 г. № 878 // СЗ РФ. 2015. № 35. Ст. 4996; О создании территории опережающего социально-экономического развития “Южная” : постановление Правительства Рос. Федерации от 17 марта 2016 г. № 201 // СЗ РФ. 2016. № 12. Ст. 1678; О создании территории опережающего социально-экономического развития “Горный воздух” : постановление Правительства Рос. Федерации от 17 марта 2016 г. № 200 // СЗ РФ. 2016. № 12. Ст. 1677; О создании территории опережающего социально-экономического развития “Большой Камень” : постановление Правительства Рос. Федерации от 28 янв. 2016 г. № 43 // СЗ РФ. 2016. № 6. Ст. 839; и др.

³¹ СЗ РФ. 2015. № 35. Ст. 4985.

³² СЗ РФ. 2014. № 46. Ст. 6344.

³³ Терехова Е.В. О мерах государственной поддержки инвестиционной деятельности: финансово-правовые аспекты // Право и государство: теория и практика. 2014. № 4 (112). С. 55-62.

³⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

³⁵ О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 30 сент. 2014 г. № 999 (вместе с “Правилами формирования, предоставления и

распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации”) // СЗ РФ. 2014. № 41. Ст. 5536.

³⁶ О предоставлении из федерального бюджета субсидий на возмещение затрат по уплате ввозной таможенной пошлины и налога на добавленную стоимость, понесенных юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, являющимися лицами, участвующими в реализации проекта создания и обеспечения функционирования территориально обособленного комплекса (инновационного центра “Сколково”): постановление Правительства Рос. Федерации от 5 мая 2011 г. № 339 // СЗ РФ. 2011. № 20. Ст. 2819.

³⁷ Критерии составлены на основе аналитической справки Минэкономразвития. URL: <http://economy.gov.ru/mines/main>.

³⁸ Сайт Минэкономразвития России. URL: <http://economy.gov.ru/mines/activity/sections/investmentpolicy/index/> Раздел Инвестиционная политика. При расчете рейтинга учитывались следующие

организационно-правовые формы проектов государственно-частного партнерства: концессионные соглашения в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ “О концессионных соглашениях”; соглашения о государственно-частном партнерстве в соответствии с законами субъектов Российской Федерации об участии в государственно-частном партнерстве (партнерствах); договоры аренды с инвестиционными обязательствами реализации проектов на основе долгосрочных договоров аренды имущества, в которых капитальные вложения осуществляются за счет средств частного инвестора; контракты жизненного цикла в соответствии с Федеральным законом от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг”, Постановлением Правительства РФ № 1087 “О случаях заключения КЖЦ” и в отдельных случаях в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ “О закупках отдельными видами юридических лиц”.

³⁹ СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126.

Поступила в редакцию 01.04.2016 г.