

УДК 330.322(470.6)

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СУБЪЕКТАХ СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

Арсланов Ш.Д., Гаджиева А.Г., Шахтаманова Л.Г.

Институт социально-экономических исследований ДНЦ РАН, Махачкала, e-mail: ars_dgu@mail.ru

Актуальность рассмотрения современных тенденций развития государственно-правового регулирования инвестиционной деятельности обусловлена продолжающимися кризисными процессами в отечественной экономике, которые требуют нового подхода и переосмысления государственно-правового регулирования инвестиционных процессов. Изменение подходов к развитию инвестиционной сферы выступает одним из факторов, определяющих условия преодоления экономической нестабильности. Соответственно, целью исследования выступает необходимость анализа тенденций реализации инвестиционной политики государства посредством изменения соответствующих законодательных актов как фактора улучшения социально-экономического положения общества в целом. Задачи исследования: 1) определить роль и место законодательства региона в инвестиционной сфере, 2) изучить степень доступности инвестиционного законодательства и полноту нормативно-правового регулирования инвестиционной сферы региона, 3) определить эффективность инвестиционного законодательства региона. Исследование основывается на общенаучной методологии, которая предусматривает применение системного подхода к решению проблем. Основой данной работы являются эмпирические наблюдения за фактическим состоянием регионального инвестиционного сектора, подкрепленные аналитическими выводами доступных данных. Результаты. Проведен анализ и определены тенденции развития инвестиционного законодательства регионов Северо-кавказского федерального округа, рассмотрена практика применения. Выявлены основные проблемы, характерные для всех регионов, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа. Исследованы тенденции внедрения и развития системы Оценки регулирующего воздействия как в стране в целом, так и в регионах Северо-кавказского федерального округа. Выводы. Отсутствие четкой, продуманной и детализированной политики реализации инвестиционной деятельности в регионах СКФО, низкая согласованность решений/действий различных уровней власти при организации работы с инвесторами, а также отсутствие системности данных и их обработки на основе современных ИТ привели к формированию основного ряда проблем, характерных для инвестиционной сферы регионов СКФО. На сегодняшний день одним из наиболее важных и ключевых направлений улучшения инвестиционного климата региона выступает формирование и совершенствование массива законодательства, направленного на регулирование отношений в инвестиционной сфере. Анализируя инвестиционное законодательство регионов СКФО и фактический уровень состояния их инвестиционного климата, мы можем выявить общие проблемы, характерные для всех регионов, входящих в состав СКФО, а также определить направления и пути решения перечисленных проблем.

Ключевые слова: инвестиции, инвестиционное законодательство, государство, право, правовое регулирование, инвестиционный климат

CURRENT TRENDS OF DEVELOPMENT OF STATE AND LEGAL REGULATION OF INVESTMENT ACTIVITIES IN SUBJECTS OF NORTH CAUCASUS FEDERAL DISTRICT

Arslanov Sh.D., Gadzhieva A.G., Shakhtamanova L.G.

Institute of social and economic researches of DSC of RAS, Makhachkala, e-mail: ars_dgu@mail.ru

The relevance of consideration of current trends of development of state and legal regulation of investment activities is caused by the continuing crisis processes in domestic economy which demand new approach and reconsideration of state and legal regulation of investment processes. Change of approaches to development of the investment sphere acts as one of factors of the defining condition of overcoming economic instability. Respectively as a research objective need of the analysis of tendencies of realization of investment policy of the state by means of change of the relevant acts as factor of improvement of economic and social situation of society in general acts. Research problems: 1) to define a role and the place of the legislation of the region in in the investment sphere, 2) to study degree of availability of the investment legislation and completeness of standard and legal regulation of the investment sphere of the region, 3) to define efficiency of the investment legislation of the region. The research is based on general scientific methodology which provides application of system approach to the solution of problems. A basis of this work are the empirical observations of actual state of the regional investment sector supported with analytical conclusions of available data. Results. The analysis is carried out and tendencies of development of the investment legislation of regions of the North Caucasian Federal District are defined, practice of application is considered. The main problems characteristic of all regions which are a part of the North Caucasian Federal District are revealed. Tendencies of introduction and development of system of Assessment of the regulating influence both in the country in general and in regions of the North Caucasian Federal District are investigated. Conclusions. Lack of the accurate, thought-over and detailed policy of realization of investment activities in regions of North Caucasus federal district, low coherence of decisions/actions of various levels of the power at the organization of work with investors and also the lack of systemacity of data and their processing on the basis of modern IT have led to formation of the main number of the problems characteristic of the investment sphere of regions of North Caucasus federal district. Today formation and improvement of the array of the legislation directed to regulation of the relations in the investment sphere acts as one of the most important and key directions of improvement of investment climate of the region. Analyzing the investment legislation of regions of North Caucasus federal district, and the actual level of a condition of their investment climate we can reveal the common problems characteristic of all regions which are a part of North Caucasus federal district and also to define the directions and solutions of the listed problems.

Keywords: investments, investment legislation, state, right, legal regulation, investment climate

В современных условиях не спадающих кризисных тенденций в отечественной экономике государственно-правовое регулирование инвестиционных процессов приобретает особое значение. Это обусловлено необходимостью развития инвестиционной деятельности как основного фактора и определяющего условия преодоления нестабильности экономической системы страны и создания предпосылок для устойчивого развития.

Решение подобной задачи возможно лишь в условиях, когда основным приоритетом развития большинства регионов Российской Федерации станет активизация и развитие региональных инвестиционных процессов. Именно такой подход к развитию региона позволит в кратчайшие сроки преодолеть экономическую нестабильность [1].

Влияние государства на инвестиционные процессы в регионах и, как следствие, на их рейтинги инвестиционного климата определяется спецификой анализа, мониторинга и влияния на ключевые индикаторы, посредством реализации государственной инвестиционной политики.

Государственная инвестиционная политика чаще всего направлена на формирование механизмов воздействия на инвестиционную привлекательность посредством развития и усиления факторов управления, и совершенствования общего и инвестиционного законодательства, в целях улучшения защиты прав собственности и оптимизации инвестиционных процессов.

Цель исследования: реализация инвестиционной политики посредством соответствующих законодательных актов по своей сути не что иное как деятельность государства, направленная на улучшение социально-экономического положения общества в целом.

Поэтому одним из ключевых направлений улучшения инвестиционного климата региона выступает «формирование и совершенствование массива законодательства, направленного на регулирование отношений в инвестиционной сфере».

Любое развитие и совершенствование НПА (нормативно-правовых актов) должно включать в себя механизмы корректировки, необходимые:

- 1) для максимально полного охвата всех видов инвестиционных ресурсов и всех сфер возможной инвестиционной деятельности [2];
- 2) повышения регулирующей функции/роли территорий;
- 3) создания многоканальной системы финансирования и разноуровневого механизма управления инвестиционной деятельностью.

Учитывая контент рассматриваемой проблемы, необходимо отметить, что на фе-

деральном уровне в целом сформирована нормативно-правовая база, которая определяет основных участников такой деятельности, их права и обязанности, принципы и способы осуществления инвестиционного процесса.

Со стороны же субъектов РФ помимо поддержания макроэкономической и политической стабильности необходимо принятие мер, направленных на постоянное улучшение инвестиционного климата и выравнивание социально-экономического уровня развития.

Материалы и методы исследования

Сегодня на территории всех субъектов Российской Федерации, входящих в состав СКФО, действуют региональные законы об инвестиционной деятельности, относящиеся к общему инвестиционному законодательству. Основой такого регионального инвестиционного законодательства выступают законы об инвестиционной деятельности и ее государственной поддержке. Именно они определяют цели и принципы развития инвестиционной деятельности в данных регионах, а также очерчивают круг возможных государственных гарантий и мер поддержки.

Поскольку законодательно провозглашенные и закрепленные цели и принципы формирования и развития процессов инвестирования в регионах Северо-Кавказского федерального округа задают направления улучшения инвестиционного климата и совершенствования региональной инвестиционной политики, необходимо их детальное рассмотрение.

В рамках сравнительного анализа действующего законодательства регионов входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа необходимо обратиться к их основным «инвестиционным» законам. Анализ инвестиционного законодательства регионов, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа, позволяет охарактеризовать основной вектор развития деятельности государства по улучшению инвестиционного климата в этих регионах – прямая государственная поддержка.

Анализируя инвестиционное законодательство регионов и фактический уровень состояния их инвестиционного климата можно выявить общие проблемы, характерные для всех регионов, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа:

1. Отсутствие какого-либо упорядоченного учета реализуемых инвестиционных проектов и механизмов расчета их эффективности.
2. Отсутствие достаточного задела практик реализации форм государственной под-

держки (сложность представления которых снижает спрос на них со стороны предпринимателей).

3. Развитие процессов подмены осуществления реальной государственной поддержки принятием большого количества нормативно-правовых актов, определяющих декларационные положения развития инвестиционных процессов.

4. Не развиты направления развития инвестиционной деятельности в регионе, в аспектах:

1) вычленение строго определенных направлений развития процессов инвестирования, наиболее эффективных в краткосрочной и в долгосрочной перспективе;

2) формирование специального/уникального механизма осуществления доступа инвесторов к земельным ресурсам региона, а также к государственно-муниципальной собственности.

5. «Сползание» правового регулирования инвестиционной деятельности на подзаконный уровень, что напрямую повышает криминогенную составляющую инвестиционной сферы, посредством размытия четких правил регламентации инвестиционной деятельности.

Серьезную проблему, помимо всего прочего, представляет проблема инвестиционных рисков. Следует отметить, что в эконо-

мической науке данный аспект исследован достаточно подробно, тогда как правовой оценке инвестиционных рисков уделено не столь пристальное внимание. Это, в свою очередь, не позволяет закрепить на законодательном уровне действенные механизмы минимизации таких рисков.

Для решения названных проблем и повышения качества государственного регулирования, обеспечения возможности учета мнений социальных групп и установления баланса интересов уже на стадии подготовки проекта нормативного правового акта была введена процедура оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы действующих нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы предпринимательской и инвестиционной деятельности.

На региональном уровне процедура ОРВ обязательна с 1 января 2014 г., а в муниципальных районах и городских округах проведение ОРВ обязательно с 1 января 2016 г.

Согласно данным «Информационного портала об оценке регулирующего воздействия» [3] из всех регионов Северо-Кавказского федерального округа Республика Дагестан и Кабардино-Балкарская Республика входят в десятку лидирующих регионов по количеству размещенных информационных статей с «лучшими практиками» (рис. 1).

Рейтинг качества осуществления оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации

Место в рейтинге		Субъект РФ	Уровень	
1	–	Ульяновская область	Высший уровень	
2	∧	Ленинградская область		
8	∨	Белгородская область		
9	–	Томская область		
10	∨	Республика Башкортостан		
11	∧	Москва		
12	∧	Московская область		
13	∧	Республика Дагестан		
14	∧	Костромская область		
37	∧	Оренбургская область		Хороший уровень
38	∧	Кабардино-Балкарская Республика		
39	∧	Ненецкий автономный округ		
40	∧	Забайкальский край		
41	∨	Республика Северная Осетия – Алания		
42	∨	Республика Алтай		
61	∨	Тверская область		
62	∨	Еврейская автономная область		
63	∨	Ставропольский край		

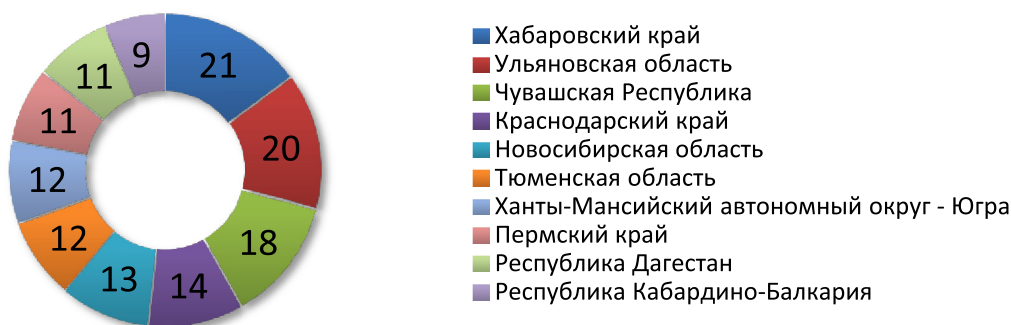


Рис. 1. Количество размещенных информационных статей с «лучшими практиками» за 2016 г. (10 лидирующих регионов)

В рейтинге по качеству осуществления оценки регулирующего воздействия в субъектах РФ Республика Дагестан входит в категорию регионов с «высшим уровнем» и занимает 13 место [3], уступая Москве и Московской области.

Регионы с «хорошим уровнем», к которым были отнесены Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия-Алания и Ставропольский край, также имеют положительный опыт в правовом закреплении и практическом применении института ОРВ, но имеют, как правило, некоторые трудности во внедрении указанного института в деятельность законодательного органа, а также в деятельность муниципальных образований.

В группу с «неудовлетворительным» уровнем в сфере ОРВ из республик Северо-Кавказского федерального округа вошла Республика Ингушетия (таблица).

Российская модель ОРВ обладает рядом признаков, присущих национальным моделям ОРВ в западных странах, так и набором кардинальных отличий от них (рис. 2).

Таким образом, необходимо заключить, что закреплённая в России модель оценки регулирующего воздействия государственных решений существенно отличается от западных практик и обладает рядом существенных недостатков. Очевидно, такой формат работы стратегически бесперспективен: разработчики проектов будут готовить проекты, без проработки вариантов решения проблемы, а Минэкономразвития лишь будет блокировать однотипные предложения.

Экспертная позиция по этому вопросу, например П.В. Крючковой, достаточно жесткая: «Реформа, в общем, во многом понятна: что-то либо не сделано, либо сделано, но извращено так, что лучше бы, не делалось вообще (можно назвать минимум 3

темы... техрегулирование, саморегулирование и оценка регулирующего воздействия, в таком виде, в каком она реализована на сегодняшний день)» [4].

В то же время, на наш взгляд, закреплённая в России модель ОРВ успешно выполняет как минимум две функции:

1) отсеивает проекты решений, которые могут реально ухудшить инвестиционную среду;

2) выстраивает механизм учета мнений предпринимательского сообщества.

Проведенный анализ показывает, что ОРВ не решает проблем формирования эффективного массива инвестиционного законодательства. Соответственно, возникает вопрос: как улучшить правовое регулирование и как оценить изменения?

Для того чтобы ответить на данный вопрос, необходимо обратиться к положениям теории эффективности правовых явлений. Согласно которой эффективность абсолютного любого рассматриваемого вида правового регулирования включает в себя как формальную эффективность, так и социальную эффективность (при этом формальная эффективность определяется исходя из соотношения реально достигнутого уровня правового регулирования с потенциально возможным уровнем).

В результате проведения такого анализа состояния правового регулирования мы получим матрицу эффективности правового регулирования, состоящую из векторов-строк и векторов-столбцов.

На основе оценки эффективности правового регулирования строится алгоритм, позволяющий выявить и устранить причины низкой эффективности осуществления различных функций правового регулирования. Алгоритм преодоления низкой эффективности правового регулирования представлен на рис. 3.

Страны ОЭСР	Российская Федерация
<p>В странах ОЭСР доклад об ОРВ готовит орган, уполномоченный на выработку государственной политики в определенной сфере, этот орган обладает необходимым кадровым потенциалом для проведения сопровождающих нормотворчество исследований, информацией о состоянии дел во вверенной ему области, естественным образом аккумулирует позиции отраслевого бизнес-сообщества и т.д.</p> <p>Качество подготовленных заключений проверяет специализированный орган, который, как правило, отвечает в целом за реформу государственного регулирования, оказывает методическое содействие всем органам государственной власти при подготовке заключений об ОРВ, проводит обучение госслужащих по соответствующей тематике, осуществляет выработку рекомендаций по дальнейшему развитию института ОРВ.</p> <p>За общее качество оценки отвечает специализированный орган - Regulatory Impact Unit (RIU), при этом каждый орган исполнительной власти имеет свое подразделение оценки регулирующего воздействия (Departmental RIU)».</p> <p>Отчет об оценке регулирующего воздействия описывает проведенную регулятором работу по поиску оптимального решения проблемы во вверенной ему сфере и позволяет принимающим решения лицам, контролирующим органам, некоммерческим объединениям и гражданам наглядно убедиться в том, что проводимая государством политика имеет научно обоснованный характер и что эти решения принимаются в интересах общества, а не лоббистских группировок.</p> <p>На публичные консультации с общественностью должны выносятся концепции нормативных актов, а не готовые проекты</p>	<p>Все заключения об ОРВ на проекты нормативных актов, разработанных ФОИВ, подготавливает Министерство экономического развития РФ, а именно Департамент оценки регулирующего воздействия.</p> <p>Не соблюдаются базовые этапы классического ОРВ: анализ масштаба и причин проблемы, определение и оценка альтернатив решения проблемы.</p> <p>На заключение представляется уже готовый проект акта, который, как представляется органу-разработчику, оптимален для решения некой проблемы. Все обоснования предлагаемой политики сводятся к общим рассуждениям.</p> <p>Правила разработки НПА ФОИВ и Регламент Правительства РФ закрепляют обязанность разработчиков сопровождать проекты пояснительной запиской. Однако форма такой пояснительной записки не утверждена, в результате чего требования ведомственного акта Минэкономразвития России предсказуемо игнорируются.</p> <p>Неподверженность отраслевому лоббизму, которая может иметь место при обосновании проектов нормативных актов отраслевым ведомством.</p> <p>Заключение об ОРВ лишь отчасти служит легитимации политических решений (в том случае, если Минэкономразвития России выдает положительное заключение).</p> <p>Основная же функция процедуры заключается скорее в отсеиве проектов, которые потенциально приведут к необоснованным расходам бизнеса и (или) государства или породят неоправданные административные барьеры.</p> <p>Закреплена обязательность общественного обсуждения ограниченного набора проектов нормативных актов, и только тех проектов нормативно-правовых актов, которые разрабатываются ФОИВ.</p> <p>Не внедрена в качестве обязательной практика мониторинга правоприменения закрепленных принятым актом положений, также как и оценка успешности решения той проблемы, на урегулирование которой было направлено принятие акта</p>

Рис. 2. Сравнительная характеристика моделей ОРВ России и стран ОЭСР

Результаты исследования и их обсуждение

Отсутствие четкой, продуманной и детализированной политики реализации инвестиционной деятельности в регионах СКФО, низкая согласованность решений/действий различных уровней власти при организации работы с инвесторами, а также отсутствие системности данных и их обработки на основе современных ИТ привели к формированию ряда ключевых проблем, характерных для инвестиционной сферы регионов СКФО.

В частности, это:

1. Отсутствие системы единого учета инвестиционных проектов и их эффектив-

ности, о чем свидетельствует разрозненность и противоречивость информации, предоставляемой различными органами исполнительной власти.

Решение проблемы. Создание и поддержка режима информационной открытости (режим онлайн) инвестиционного производства и инвестиционной инфраструктуры региона, на основе формирования и развития электронной «Системы электронного учета инвестиционной инфраструктуры и инвестиционного производства» на базе органа, осуществляющего координацию инвестиционной деятельности.

2. Нежелание либо неспособность региональных властей решать «накипев-

шие земельные вопросы» [5]. В регионах СКФО отсутствует единый закрепленный механизм предоставления региональной/муниципальной собственности (земельных участков) инвесторам под реализацию конкретного инвестиционного проекта.

Решение проблемы. Формирование строго детализированной, регламентированной и прозрачной единой процедуры предоставления (собственность/аренда) земельных участков и регионального/муниципального имущества, на основе формирования «Системы электронного учета инвестиционной инфраструктуры и инвестиционного производства».

3. Отсутствие роли общественной оценки планируемых и реализуемых инвестпроектов, отсутствие анализа их социальной значимости и экологической безопасности для конкретных территорий.

Решение проблемы. Активизация работы региональной и местной власти в направлении развития общественного обсуждения реализации конкретных инвестиционных проектов на определенной территории, поиск и развитие механизмов формирования диалога и взаимодействия региональной

и местной власти с населением, выработка направлений повышения взаимной ответственности власти и населения.

Выводы

1. Одним из наиболее важных и ключевых направлений улучшения инвестиционного климата региона выступает формирование и совершенствование массива законодательства, направленного на регулирование отношений в инвестиционной сфере.

2. Анализируя инвестиционное законодательство регионов СКФО и фактический уровень состояния их инвестиционного климата, мы можем выявить общие проблемы, характерные для всех регионов, входящих в состав СКФО, а также определить направления и пути решения перечисленных проблем.

3. Внедренные механизмы ОРВ и попытки региональных властей организовать диалог с общественностью не привели к разрешению перечисленных проблем и не позволяют добиться формирования действительно эффективного массива инвестиционного законодательства.



Рис. 3. Алгоритм преодоления низкой эффективности правового регулирования

4. Анализ эффективности законодательства в инвестиционной сфере возможен лишь при учете как формальной, так и социальной эффективности.

Список литературы

1. Арсланов Ш.Д. Современная инвестиционная политика регионов СКФО: базовые основы развития и совершенствования // Развитие территориальных социально-экономических систем: вопросы теории и практики: сборник научных статей XIV Международной научно-практической конференции молодых учёных. Екатеринбург, 2016. С. 286–288.

2. Ниналалова Л.Г., Арсланова Х.Д., Гаджиева А.Г. Анализ современной инвестиционной политики в регионах

СКФО // Актуальные проблемы развития финансового сектора: материалы Международной научно-практической заочной конференции. Отв. ред. Я.Ю. Радиокова. Тамбов, 2015. С. 17–26.

3. Стенограмма № 14 заседания экспертной группы «Оптимизация присутствия государства: сокращение регулирующих функций, обеспечение прозрачности и обратной связи с гражданами и бизнесом» Стратегии – 2020. 24 февраля 2011 г. URL: http://www.hse.ru/data/2011/03/12/1211418059/shorthand_2402_2011ред.pdf (дата обращения: 21.06.2018).

4. Оценка регулирующего воздействия. Раздел «Рейтинг Регионов». URL: <http://ogv.gov.ru> (дата обращения: 21.06.2018).

5. Сатийаджиева В. Итоги работы прокурорской комиссии в Дагестане. URL: <https://chernovik.net/content/lentanovostey/itogi-raboty-prokurorskoj-komissii-v-dagestane> (дата обращения: 21.06.2018).