

УДК 339.727.22

Г.Т. Супатаева

**ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА ПО ПРИВЛЕЧЕНИЮ ИНОСТРАННЫХ  
ИНВЕСТИЦИЙ: АНАЛИЗ И ПЕРСПЕКТИВЫ\***

*Рассматривается процесс привлечения инвестиций как важного механизма решения проблем социально-экономического развития региона, выделяются проблемы привлечения иностранных инвестиций в регионы, анализируются макроэкономические показатели регионального развития, обосновывается необходимость разработки новой концепции инвестиционной стратегии экономического и социального развития. Ключевые слова: инвестиционная политика, инвестиционный процесс, производственная и социальная инфраструктура, принципы инвестирования.*

Ухудшение финансового положения отраслей экономики Кыргызстана в результате роста затрат в условиях инфляции и реальное уменьшение доходов предприятий привели к сокращению как потребительского, так и инвестиционного спроса. Это вызвало падение производства, повышение материалоемкости, что еще больше сократило налоговую базу предприятий страны.

Ориентация экономики страны на рыночные условия привела к необходимости пересмотра всей хозяйственной деятельности предприятий республики, в том числе процесса инвестирования. Общеизвестным является тот факт, что жизнеспособность и процветание любого бизнеса, любой социально-экономической системы в значительной степени зависят от рациональной инвестиционной политики [1. С. 3]. Инвестора интересует прибыль, которую он может получить, а также степень риска вложений.

Если основные принципы государственной политики сформулированы и получили правовое оформление, то ситуация с их воплощением такова, что, скорее можно говорить об отсутствии на практике ощутимой для предпринимателей политики государства в области инвестиций, чем о проведении ее в жизнь.

Главная трудность экономических преобразований Кыргызской Республики заключается в ограниченных возможностях внутренних накоплений в стране и в неспособности частных инвесторов компенсировать нехватку средств. Вложения в реальный сектор из-за большого риска не привлекательны для банковского капитала, отечественных и иностранных инвесторов, населения. Что касается государственной инвестиционной политики, то ее основная слабость обусловлена незащищенностью расходов бюджета на инвестиционные цели.

В центре инвестиционной политики должны быть вопросы максимально эффективного использования созданного ранее производственного аппарата,

---

\* Статья подготовлена при поддержке гранта РФФИ № 11-06-90919 моб\_снг\_ст по программе «Мобильность молодых ученых» 2011 года.

выбор путей рационального использования имеющихся инвестиционных ресурсов.

В Кыргызской Республике в настоящее время, следуя курсам экономического реформирования и рыночных преобразований, продолжается процесс привлечения инвестиций как важного механизма решения проблем дальнейшего социально-экономического развития страны. При этом особое значение придается эффективному, целенаправленному управлению инвестиционным процессом.

Инвестиционная политика государства должна быть адекватной изменившимся экономическим условиям. Основные направления инвестиционной политики должны включать:

- проведение децентрализации инвестиционного процесса;
- переход от безвозвратного финансирования предприятий к кредитованию их на платной основе;
- сохранение роли государства как инвестора в области важнейших производств, социальной сферы, общественно значимых объектов;
- усиление роли контроля за целевым расходованием средств бюджета, направленных на инвестиции;
- использование централизованных инвестиций на реализацию эффективных и быстро окупающихся проектов, расширение практики их долевого финансирования;
- стимулирование частных и иностранных инвестиций, совершенствование нормативной базы, представление гарантий и страхование инвестиций.

Усиление роли государства в инвестиционной сфере должно быть нацелено на повышение эффективности государственной инвестиционной политики, при сохранении рыночных свобод и стимулировании частных инвестиций [2. С.135].

У Кыргызской Республики есть значительные инвестиционные потребности в сфере инфраструктуры и коммунальных услуг. Более конкретно, расходы на инфраструктуру необходимо резко поднять с 3–4% от ВВП до минимум 6%. Их невозможно удовлетворить только из государственного бюджета и внешней помощи.

В последние годы основные средства направлялись преимущественно на опережающее развитие производственной и социальной инфраструктуры, без которых невозможен динамичный рост экономики. Поэтому правительство уделяет особое внимание финансированию и быстрой реализации таких крупных инфраструктурных проектов, как проекты по развитию телекоммуникаций, реконструкции автодороги Бишкек – Ош, Бишкекской тепловой электроцентрали-1, строительству гидроэлектростанций и линий электропередачи. По экономическому развитию ситуация также оставляет желать лучшего в Нарынской, Баткенской и Таласской областях. В развитии общей и финансовой инфраструктуры ситуация во всех областях примерно одинаковая, за исключением Баткенской области.

В связи с политической нестабильностью в Кыргызской Республике инвесторы заняли выжидательную позицию, что приводит к снижению поступ-

лений иностранных инвестиций почти во все сектора экономики. Инвесторы опасаются не только возможных «наездов» со стороны преступного мира, но и постоянно меняющейся политической конъюнктуры, из-за которой страдает деловое сообщество, чьи объекты подвергаются рейдерским захватам со стороны государства. Развитие эффективных инфраструктурных услуг, в частности в энергетической и транспортной отрасли, будет ключом к расширению производительных возможностей экономики. Если техобслуживание и новые инвестиции в инфраструктуру останутся недостаточными, то экономический рост будет испытывать ограничения от отключений подачи энергии, транспортных пробок, высоких транспортных затрат и прочих узких мест в инфраструктуре.

Последние реформы в области лицензионно-разрешительной системы выявили острую проблему в подключении малого бизнеса к технологической инфраструктуре (энергетика, водоснабжение, газовые коммуникация, коммунальные службы), где порядок подключения определяют предприятия-монополисты. Уменьшение затрат и снятие барьеров при подключении малого бизнеса к объектам инфраструктуры будет существенной помощью предпринимательству.

Острой проблемой для бизнеса является лицензионно-разрешительная система в области строительства, где существует множество трудностей для получения необходимых разрешений, поэтому следует продолжить начатую реформу в этой области.

Барьерами для инвесторов являются также проблемы технического регулирования, контроля и проверок фискальными органами. В этом плане необходимо упорядочить деятельность государственных институтов и неправительственных организаций в части пресечения дублирования функций в разработке и реализации инвестиционной политики, инвентаризации нормативно-правовых актов центральных и местных органов государственной власти, препятствующих привлечению прямых иностранных инвестиций.

Особенно важными для предприятий, испытывающих кризисное состояние, являются проблемы технического перевооружения, поиска собственных капиталов или инвестиций для обновления основных средств, пополнения оборотных средств, для выхода из убыточного состояния. А для новых предприятий жизненно необходимым является нахождение инвесторов, готовых вложить немалые средства для создания и развития рентабельного производства с должной отдачей.

Большинство привлеченных инвестиций выделяется для развития легкой промышленности и коммунальных услуг. Из привлеченных прямых иностранных инвестиций 80% использовано на производственные нужды.

Вложение инвестиций в горнодобывающую отрасль в настоящее время выгоднее и перспективнее, чем инвестирование в перерабатывающую отрасль. На сегодня предприятия горнодобывающей отрасли сами кое-как выходят из сложившегося положения, в отличие от перерабатывающих предприятий, которые за неимением достаточных финансовых средств и рынка сбыта вынуждены обращаться в уполномоченные государственные органы

для получения льготных кредитов. Темпы роста обрабатывающей промышленности совсем незначительные или роста почти нет. Этот факт подтверждает наличие имеющихся проблем в этой отрасли. Продукция обрабатывающей промышленности производится в основном для импортозамещения и внутреннего потребления. Отсутствие сбыта является следствием малонаселенности региона (в области проживают только 4,8% населения республики. Низкая плотность населения обусловлена тем, что основную часть территории занимают горы) и сравнительно низкой покупательской способностью местного населения, что служит одной из причин, тормозящих данную отрасль. В этой связи перед правительством Кыргызской Республики стоит проблема – как улучшить инвестиционную привлекательность слабых регионов?

Привлечение прямых инвестиций в регионы зачастую связано с проблемой улучшения инвестиционного климата всей страны. Исследования Всемирного банка инвестиционного климата в развивающихся странах показали, что основными сдерживающими факторами для инвесторов являются: политическая неопределенность – 28%; макроэкономическая нестабильность – 23%; налоги и налоговое администрирование, государственное регулирование – 10%; коррупция – 10%; финансы – 4%; энергоснабжение – 2%; трудовые навыки – 2%; преступность – 2%. Соответственно, макроэкономическая ситуация республики прямым образом влияет на привлечение инвестиций.

Объем инвестиций в основной капитал в Нарынской области только за последние 7 месяцев снизился на 0,3%, составив 20,7 млрд сом, или 460,0 млн долл. США. Это еще раз доказывает наличие негативных факторов и большого инвестиционного риска.

Распространенной ошибкой в политике привлечения капиталовложений служит недостаточное информирование потенциальных инвесторов о проделанной властями работе [3. С. 233]. Для улучшения инвестиционного климата необходимо четко соблюдать несколько условий. Инвестиционные соглашения должны обязательно заключаться между правительством и инвесторами, как иностранными, так и отечественными. Такое соглашение должно быть одобрено парламентом, что повысит его статус и не позволит исполнительной власти поменять правила игры.

В 2010 г. действия Правительства Кыргызской Республики в рамках поддержки и развития регионов были направлены на обеспечение сбалансированного и качественного развития каждого региона через реализацию принятых региональных стратегий и запуск отдельных инвестиционных проектов. Далеко не всегда возможно использование ограниченных финансовых ресурсов, с помощью ряда мер сделать регион крайне привлекательным для капиталовложений. Возможности финансирования приоритетных направлений модернизации производственного потенциала в различных регионах зависят от условий функционирования их финансовой системы, которая определяется уровнем и перспективами развития реального сектора экономики, являющегося основным источником поступлений в бюджет.

По предварительным данным Нацстаткома, за 2010 г. от общего объема прямых иностранных инвестиций наибольший удельный вес приходится на г. Бишкек – 74,7%, или 416,1 млн долл. США, Джалал-Абадскую область – 10,7%, или 59,5 млн долл. США, Ошскую область – 5,3% или 29,4 млн долл. США, Чуйскую область – 5,3%, или 29,6 млн долл. США, Таласскую область – 2,0%, или 11,3 млн долл. США [5–6]. Надо отметить тот факт, что регионы имеют изначально неравные условия для участия во внешнеэкономических связях. Структура поступления прямых иностранных инвестиций за 2010 г. по регионам Кыргызской Республики представлена на рис. 1.

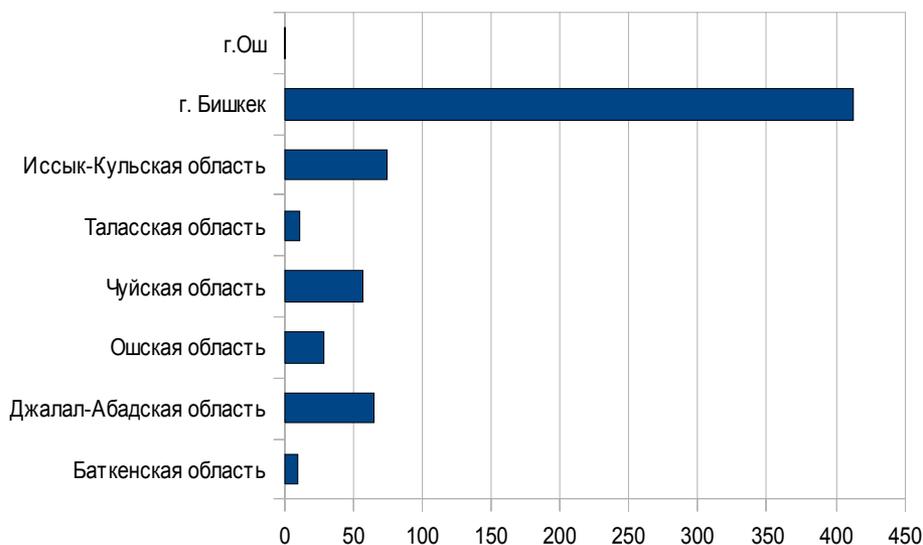


Рис. 1. Структура поступления прямых иностранных инвестиций по регионам Кыргызской Республики (млн долл.)

Сравнивая объемы инвестиций в разных регионах, размеры привлеченных иностранных инвестиций, необходимо отметить, что регионы, имеющие примерно одинаковые условия хозяйствования, производственные потенциалы и природные ресурсы, поразительно различаются по масштабам инвестиционной деятельности. Выяснение причин такой дифференциации показывает, что размах инвестирования прямо пропорционален активности регионального руководства, его усилиям по формированию инвестиционного имиджа региона, по созданию соответствующей инфраструктуры, системы льгот и стимулов. Даже регион, не имеющий крупных месторождений природных ресурсов и мощной индустрии, может стать лидером по мобилизации инвестиций, если создает на своей территории благоприятный для инвесторов климат, а также необходимые сопутствующие инфраструктурные условия.

Поэтому крайне актуальной задачей является создание образцовой модели организационно-экономического и правового механизма региональной инвестиционной деятельности, базирующейся на закономерностях регио-

нального расширенного воспроизводства и максимизирующей региональный социально-экономический эффект.

В советской экономической литературе эту категорию активно исследовали в 80-е гг. Большой вклад в ее изучение внесли Л.И. Абалкин, П.Г. Бунин, И.И. Сигов, Р.Н. Евстигнеев и др. Они глубоко проникли в сущность этого сложного явления, дали трактовку всех его элементов, соответствующую господствовавшим идеологическим установкам.

Государство в условиях регулируемого рынка через хозяйственный механизм регулирует развитие производительных сил и производственных отношений. Это влияние может быть прямым и обратным, непосредственным и опосредованным, административным и экономическим. Непосредственно государство, используя хозяйственный механизм, может, например, изменить территориальную или отраслевую структуру производства, т.е. воздействовать сразу на производительные силы. Но того же результата государство может достичь и действуя на производительные силы через производственные отношения, т.е. опосредованно. Зная механизм объективного взаимодействия производительных сил и производственных отношений, государство может через одну составляющую способа производства влиять на другую [4].

Стабильный рост макроэкономических показателей является основой для принятия решений об инвестировании. В целях улучшения инвестиционного климата необходимо сбалансировать интересы инвесторов и государственного бюджета, т.е. улучшить налоговое администрирование, чтобы компенсировать потери государственного бюджета в случае снижения ставок по некоторым видам налогов.

Для вывода экономики из кризиса необходимы кардинальные изменения в инвестиционных процессах, увеличение объемов инвестиций, направляемых в реальный сектор экономики, совершенствование инвестиционного законодательства и нормативно-правовой базы, а главное – разработка новой концепции инвестиционной стратегии экономического и социального развития. Многие наблюдатели за ситуацией в Кыргызстане также убеждены, что, несмотря на самые лучшие намерения правительства, перемена бизнес-климата страны, необходимая для значительного притока ПИИ, займет больше времени, чем все желают.

В целях усиления государственной политики в части привлечения и продвижения прямых инвестиций в соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики с 01.09.2006 г. было создано Управление политики прямых инвестиций Министерства экономики и финансов КР (Приказ МЭФ КР за № 418-Л от 04.09.2006 г.). Управление политики прямых инвестиций является подразделением Министерства финансов Кыргызской Республики, связующим звеном между инвесторами, государственными организациями и местными инвесторами, а также отвечает за предоставление ряда бесплатных услуг, помогая развитию бизнеса в Кыргызстане, посредством:

– консультаций по инвестиционным возможностям, законодательству и рынкам в Кыргызстане;

- поиска партнеров, отвечающих требованиям производства и местоположения, на основе использования обширной базы данных по республике;
- маркетинговых исследований, направленных на определение производственных возможностей и спроса на рынке, на продвижение товаров и услуг на внутреннем и внешнем рынках, поиск соответствующего персонала, производственных площадей, партнеров и т.д.;
- представления интересов инвесторов в органах исполнительной и законодательной власти.

Управление политики прямых инвестиций также работает как «Onestopshop» и оказывает всестороннюю помощь инвесторам в получении разрешений по принципу «единого окна», сотрудничает с рядом компаний, располагает полной базой данных по законодательству Кыргызской Республики и другой соответствующей документацией, полученной из официальных источников, а также детальной информацией о большинстве предприятий страны. Эти данные облегчают поиск персонала и местных поставщиков и помогают инвесторам наладить контакт с местными предприятиями.

Закон об инвестициях в КР от 27.03.2003 г. устанавливает основные принципы инвестиционной политики государства и нацелен на улучшение инвестиционного климата республики. Иностранному и отечественным инвестициям гарантируется и сохраняется справедливый, равный правовой режим, включая гарантии защиты привлеченных ими инвестиций в экономику Кыргызской Республики. Этот закон также регулирует отношения между государственными органами и инвесторами. Закон был подготовлен с учетом инвестиционного законодательства других стран СНГ. Главными отличительными чертами нового Закона об инвестициях в КР являются: а) возможность получения преференций (согласно государственным программам развития инвесторы в приоритетных секторах экономики и на определенных территориях республики могут получать инвестиционные льготы, отраженные в законодательстве КР); б) право инвестора обратиться в международный суд, минуя внутренние процедуры; в) неизменность законодательства в течение 10 лет. Если в инвестиционное законодательство вносятся какие-либо поправки или дополнения, инвестор имеет право выбрать более благоприятные для него условия на 10 лет, начиная со дня внесения этих поправок или дополнений [5]. Данные права не распространяются на случаи изменения Конституции Кыргызской Республики, налогового законодательства, законодательства, относящегося к национальной безопасности, здравоохранению, защите окружающей среды; д) четкое определение термина «инвестор» (иностранное, отечественное).

Практика многих стран определила ряд ключевых проблем, возникающих при формировании административного режима для иностранных инвестиций. К их числу относятся соотношение льгот и ограничений для иностранных инвесторов, критерии отбора партнеров для переговоров и заключения контрактов, распределения обязанностей между органами исполнительной власти в зависимости от уровня принятия решений. Ряды современных предпринимателей уже сформировались, но многие не обладают соответствующими финансовыми средствами для дальнейшего развития и расширения. Собст-

венных средств для кредитования секторов бизнеса у государства также явно недостаточно.

Хотя регионы выдвигают с целью привлечения инвесторов набор инвестиционных проектов, степень их проработанности в соответствии с международными стандартами нередко оставляет желать лучшего. Опыт обоснованного составления региональных инвестиционных программ еще не велик. Важно, чтобы программы не превращались в декларацию, а носили рабочий прагматический характер, реально учитывали как потребности регионов в инвестициях, так и возможности их удовлетворения собственными силами [4].

Для повышения уровня проработанности программ важно вовлечение в эту деятельность банков. Перспективно также составление так называемого инвестиционного паспорта региона, содержащего информацию, необходимую для потенциальных инвесторов.

Администрация Нарынской области, приступая к организации инвестиционной деятельности, должна определить приоритетные источники инвестирования, основными среди которых можно назвать:

- самоинвестирование посредством аккумулирования, рационального перераспределения и эффективного управления финансовыми капиталами;
- внешнее инвестирование через привлечение в регион заинтересованных инвесторов в лице государства, отечественных и зарубежных партнеров и граждан.

Региональная инвестиционная политика подразумевает выработку и строгое соблюдение ключевых принципов инвестирования, таких как:

- усиление государственного и регионального контроля за целевым расходованием средств бюджета, направляемых на инвестиции в форме безвозвратного финансирования и кредитования;
- размещение ограниченных централизованных капитальных вложений и государственное финансирование инвестиционных проектов исключительно на конкурсной основе;
- государственная поддержка предприятий, работающих в рамках региональной инвестиционной политики, с постепенным переносом центра с безвозвратного финансирования на кредитования на возвратной и платной основе;
- приоритетное использование возрастающей части инвестиционных средств на реализацию эффективных и быстро окупаемых инвестиционных проектов и объектов малого бизнеса независимо от формы собственности;
- расширение практики совместного финансирования инвестиционных проектов как государственной, так и коммерческим структурам региона и других государств.

Успех инвестиционной деятельности в регионе определяется эффективностью управления и развитостью инфраструктуры [3. С. 135]. Излишняя система регулирования экономики порождает рост коррупции, отмеченный в исследовании Всемирного банка как одна из существенных проблем ведения бизнеса. Чрезмерный уровень коррупции может свести к минимуму все усилия государства по привлечению прямых иностранных инвестиций. В республике

имеет место коррупция в судебных, правоохранительных, фискальных и других контролирующих органах государственной власти.

В то же время следует отметить ключевые производственные факторы, благоприятствующие инвестициям: доступ к финансам, развитая инфраструктура, квалифицированная рабочая сила. Однако существуют проблемы, связанные с другими факторами, встречающимися почти во всех регионах нашей республики:

- в зимний период систематическое отключение электроэнергии;
- в период посевных и уборочных работ наблюдается дефицит и удорожание горюче-смазочных материалов;
- отсутствие квалифицированной рабочей силы в сельской местности;
- острый дефицит грамотно разработанных инвестиционных проектов.

Все вышеуказанные факторы в совокупности создают определенные трудности в привлечении инвестиций в регионы.

Рекомендованные известными экономистами и аналитиками пути решения существующих проблем включают следующее:

1. Необходимо придерживаться основного принципа рынка, который заключается в свободном перемещении денег, товаров и услуг. Для этого требуются качественные посреднические механизмы, обеспечивающие связи между имеющимися ресурсами и желающими их инвестировать.

2. Необходимо создать стимулы и гарантии для привлечения внутренних финансовых ресурсов в национальную экономику.

3. Необходимо создать механизм притока денег из сырьевых отраслей в отрасли высокотехнологичные.

4. Нужен механизм, который запустил бы процесс массового возникновения малых предприятий в стране. Это приведет к возникновению реальной конкурентной среды. При этом нужен не просто малый, а малый бизнес, способный стать большим [4].

Таким образом следует, что при проведении инвестиционной политики государству необходимо поддерживать режим наибольшего благоприятствования для внешних инвесторов, но при этом нужно исходить из того, что требуется реалистическая стратегическая программа социально-экономического развития страны и связанная с ней инвестиционная программа с гибким механизмом стимулирования внутренних инвестиций.

За годы рыночных преобразований в республике создан определенный инвестиционный климат, и не случайно международные финансовые институты, страны-доноры и в целом мировое сообщество благосклонно относятся Кыргызстану.

В этой связи хочется подчеркнуть, что инвестиционный климат во многом зависит от самого государства и ветвей его власти. Однако создание благоприятного инвестиционного климата не является конечной целью, надо только уметь его целенаправленно и эффективно использовать.

#### *Литература*

1. Андрианов А.Ю., Воробьев П.В., Валдайцев С.В. Инвестиции / Под ред. В.В. Ковалева, В.В. Иванова, В.А. Лялина. 2-е изд. М.: Проспект, 2010. 592 с.

2. Быстров О.Ф. Управление инвестиционной деятельностью в регионах Российской Федерации. М.: Окей книга, 2010. 174 с.
  3. Инвестиции: региональный аспект / С. Дробышевский [и др.]. М., 2002. 317 с.
  4. Андросов В.А., Шушарин А.Л. Регулирование инвестиционной деятельности в регионе. Томск: Изд-во Том. гос. ун-та, 2000. 172 с.
  5. Социально-экономическое положение Кыргызской республики. Бишкек, 2010.
  6. Инвестиции в Кыргызской республике 2005–2009. Годовая публикация. Бишкек 2010.
- URL: [http| www.stat.kg](http://www.stat.kg)