



СВОДНЫЙ ОТЧЕТ
об оценке регулирующего воздействия

**Концепции предоставления дополнительных гарантий
инвесторам, реализующим инвестиционные
приоритетные проекты на территории города Москвы**

Департамент экономической политики и развития города Москвы

Москва – 2015

**Сводный отчет
об оценке регулирующего воздействия
Концепции предоставления дополнительных гарантий
инвесторам, реализующим инвестиционные приоритетные
проекты на территории города Москвы**

СОДЕРЖАНИЕ

1. Общая информация.....	2
2. Описание проблемы, на решение которой направлено предлагаемое изменение регулирования, оценка негативных эффектов, возникающих в связи с наличием рассматриваемой проблемы	3
3. Цели предлагаемого регулирования.....	10
4. Описание возможных способов решения проблемы (достижения поставленных целей)	11
5. Основные группы субъектов предпринимательской, инвестиционной и иной деятельности, включая органы государственной власти, интересы которых затрагиваются установленным регулированием.....	17
6. Ожидаемые издержки и выгоды различных затронутых групп в результате использованных различных инструментов регулирования (различных способов достижения цели)	22
7. Ожидаемые положительные и отрицательные последствия различных инструментов регулирования (различных способов достижения цели)	25
8. Обоснование предпочтительного способа регулирования, связанных с ним рисков, бюджетных доходов и расходов, дополнительных обязанностей и ограничений	26
9. Результаты регулирования	32
10. Необходимые для достижения заявленных целей регулирования организационно-технические, информационные и иные мероприятия	33
Приложение 1. Сводка предложений, поступивших в связи с проведением публичного обсуждения, с указанием сведений об их учете или причинах отклонения.....	35
Приложение 2. Источники данных, использованные при подготовке сводного отчета	37

1. Общая информация

1.1. Орган исполнительной власти города Москвы, на который возложены функции по подготовке проекта нормативного правового акта (концепции правового регулирования) (далее - разработчик):

Департамент экономической политики и развития города Москвы (ДЭПиР)

1.2. Сведения об органах исполнительной власти города Москвы - соисполнителях:

1.3. Вид и наименование проекта нормативного правового акта (концепции правового регулирования):

Концепция предоставления дополнительных гарантий инвесторам, реализующим инвестиционные приоритетные проекты на территории города Москвы.

1.4. Предполагаемая дата вступления в силу проекта акта (правового регулирования):

IV квартал 2015 года

1.5. Полный электронный адрес размещения проекта акта (концепции правового регулирования) в сети Интернет:

<http://investmoscow.ru/investment/opv/нормативные-правовые-акты-прошедшие-процедуру-публичных-обсуждений/>

1.6. Срок, в течение которого разработчиком принимались предложения в связи с размещением уведомления о подготовке проекта акта (концепции правового регулирования):

начало: "25" мая 2015 г.;

окончание: "16" июня 2015 г.

1.7. Сведения о количестве замечаний и предложений, полученных в связи с размещением уведомления о подготовке проекта акта (концепции правового регулирования):

Всего замечаний и предложений: 5, из них учтено:

полностью: 2, учтено частично: 3.

1.8. Контактная информация исполнителя-разработчика:

Ф.И.О.: Преснов Дмитрий Николаевич

Должность: Первый заместитель руководителя Департамента экономической политики и развития города Москвы

Тел.: 8-926-322-86-00, 8-916-589-58-35

Адрес электронной почты: DEPR-orv@mos.ru

2. Описание проблемы, на решение которой направлено предлагаемое изменение регулирования, оценка негативных эффектов, возникающих в связи с наличием рассматриваемой проблемы

2.1. Формулировка проблемы, на решение которой направлен предлагаемый способ регулирования

► Классификация проблемы. Показатели, характеризующие состояние отношений в данной области, и основания для негативной оценки состояния отношений

Несмотря на введение в отношении Российской Федерации ограничительных политических и экономических санкций, по итогам 2014 года по таким основным экономическим показателям, как объем валового регионального продукта, размер реальной заработной платы, объем инвестиций в основной капитал Москва продемонстрировала позитивную динамику. Вместе с тем к концу 2014 года наблюдалось сокращение производственной и инвестиционной активности крупных и средних предприятий города Москвы.

Индекс промышленного производства по видам деятельности «добыча полезных ископаемых», «обрабатывающие производства», «производство и распределение электроэнергии, газа и воды» в январе – марте 2015 года по сравнению с январем – мартом 2014 года составил 85,5%. Аналогичная ситуация наблюдается с инвестиционной активностью средних и крупных предприятий: в январе – декабре 2014 года общий объем инвестиций в основной капитал в городе Москве (без субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций, не наблюдаемых прямыми статистическими методами) составил 930,2 млрд рублей, что в текущих ценах составляет 98,7% от показателя 2013 года (см. рис 2.1).

Инвестиционная деятельность иностранных инвесторов, преимущественно связанная с реализацией средних и крупных проектов, также показала по итогам года отрицательную динамику: по данным Банка России, сальдо прямых иностранных инвестиций в город Москву за 2014 год составило 9282,2 млн долларов, или 23,4% от показателя 2013 года.

Общэкономические условия, связанные с повышением неопределенности, в большей степени влияют на средний и крупный бизнес, который с большей осторожностью относится к принятию инвестиционных решений. Так, результаты исследования компании «Deloitte»¹ свидетельствуют, что стратегии развития работающих в России промышленных компаний в период с октября 2014 года по февраль 2015 года заметно изменились, а их приоритеты сместились от ввода новых мощностей к оптимизации структуры управления и затрат.

По данным исследования (см. табл. 2.1), за четыре месяца доля предприятий, которые готовились к введению новых мощностей, сократилась в два раза (с 31 до 15%), и сопоставимо увеличился процент предприятий, планирующих снижение трудовых затрат (с 19 до 40%), расширение линейки выпускаемой продукции (с 19 до 50%), а также повышение производственной эффективности и оптимизацию управленческой структуры (с 44 до 75%).

¹ Опрос топ-менеджеров предприятий в октябре 2014 года и в феврале 2015 года. Выборка состоит из 48% иностранных предприятий с локализацией производства в России (из них 50% – средние предприятия), 30% российских компаний (60% из них – крупные предприятия) и 21% иностранных предприятий, не локализовавшихся в России (из них 57% – малые предприятия). Источник: Deloitte. Обзор российского рынка производственного сектора. 2015 год. Режим доступа: <http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ru/Documents/manufacturing/russian/ru-russian-manufacturing-market-review.pdf>. Дата обращения: 01.05.2015 г.



Рисунок 2.1. Динамика показателей инвестиционной активности в городе Москве в январе-декабре 2014 года

Таблица 2.1. Топ-5 ключевых факторов роста конкурентоспособности компании на российском рынке производственного сектора

№	Факторы конкурентоспособности	Доля респондентов, отметивших значимость фактора	
		октябрь 2014 года	февраль 2015 года
1	Повышение производственной эффективности предприятия и оптимизация структуры управления	44	75
2	Расширение продуктовой линейки	19	50
3	Сокращение трудовых затрат	19	40
4	Ввод новых мощностей	31	15
5	Маркетинг	13	25

Источник: Deloitte.

При этом выросла доля предприятий, выделивших в качестве основного фактора, влияющего на повышение конкурентоспособности России на мировом рынке, фактор прозрачности и стабильности регуляторной, налоговой и экономической политики (с 59% в октябре 2014 года до 85% в феврале 2015 года).

Таблица 2.2. Топ-5 ключевых факторов, влияющих на повышение конкурентоспособности России на мировом рынке производственного сектора

№	Факторы конкурентоспособности	Доля респондентов, отметивших значимость фактора	
		октябрь 2014 года	февраль 2015 года
1	Прозрачность и стабильность регуляторной, налоговой и экономической политики	59	85
2	Доступность финансирования	29	50
3	Отсутствие административных барьеров	35	45
4	Профессионализм и доступность персонала (исследователей, ученых, инженеров, рабочих)	35	35
5	Качество и эффективность инфраструктуры (электросетей, ИТ, дорог, аэропортов, портов, железнодорожных сетей)	35	15

Источник: Deloitte.

Следует отметить, что обозначившаяся проблема – **наличие рисков, связанных с нестабильностью и усложненностью законодательства, правоприменением, в том числе действиями или бездействием должностных лиц органов власти и уполномоченных организаций** – наблюдалась и выделялась и ранее, до кризисных явлений 2014 года. В Москве уже проводилась политика по совершенствованию нормативно-правовой базы регулирования инвестиционных процессов и предпринимательской деятельности. Инвестиционной стратегией города Москвы на период до 2025 года² среди задач инвестиционной политики ставятся задачи улучшения условий ведения бизнеса, в том числе снижение стоимости ведения бизнеса за счет упрощения административных процедур, продуманной налоговой политики, ограничения стоимости подключения к сетевой инфраструктуре; установления прозрачных и понятных «правил игры» для инвесторов, развития конкурентной среды; оптимизации тарифной политики в энергетике и коммунальной сфере. Кроме того, ставятся задачи по укреплению положения Москвы как глобального города и **улучшению инвестиционного имиджа Москвы**.

Достигнуты определенные успехи, что в том числе выразилось в повышении места России в международных рейтингах (так, место страны в рейтинге Doing Business определяется по состоянию соответствующих сфер в ее столице – в данном случае в Москве).

Однако успехи политики по улучшению инвестиционного климата в городе нельзя признать достаточными для эффективного реагирования на изменившиеся экономические условия. Стабилизационные механизмы условий инвестиционной деятельности (моратории на изменения в государственном регулировании, установление на нормативном правовом уровне долговременных пределов изменений факторов, влияющих на издержки инвесторов и предпринимателей в виде ставок платежей за пользование ресурсами и т.п.) практически не применялись, а если применялись, то не комплексно. При их наличии для нивелирования негативных изменений в ожиданиях и оценках рисков со стороны инвесторов, вызванных текущими экономическими проблемами, потребовалось бы только расширение действия подобных стабилизационных механизмов на подверженные рискам области регулирования, и отмеченная проблема была бы проблемой стабилизации. При описанных же предпосылках охарактеризованную **проблему следует считать проблемой развития, что предполагает создание и внедрение фактически новых механизмов регулирования как реакцию на повышение остроты проявления обозначенной проблемы**. Необходимо отметить, что

² <http://investmoscow.ru/investment/investment-strategy-main/>

сложившиеся экономические условия не являются причиной критической оценки инвесторами приводимых выше рисков, а лишь усугубляют ее.

Проблема проявляется в том, что при наличии возможностей для реализации инвесторами³ коммерчески окупаемых и конкурентоспособных проектов часть из них не реализуется из-за наличия регуляторных и правоприменительных рисков. Показателем, характеризующим данную проблему, является количество инвестиционных проектов⁴, реализация которых невозможна по причине того, что существующие регуляторные и правоприменительные риски признаны инвесторами неприемлемыми.

В целях обеспечения устойчивого развития экономики в период неблагоприятной внешнеэкономической и внешнеполитической конъюнктуры распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 января 2015 г. № 98-р был утвержден План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году. Постановлением Правительства Москвы от 10 февраля 2015 г. № 40-ПП утвержден План обеспечения устойчивого развития экономики и социальной стабильности города Москвы в 2015 году, предусматривающий комплекс мер по повышению экономической активности в городе Москве. **Пунктом 19 Плана предусмотрена разработка механизмов минимизации рисков при организации новых промышленных производств на территории города Москвы.**

2.2. Характеристика основных негативных эффектов, возникающих в связи с наличием проблемы, группы участников отношений, испытывающих негативные эффекты, и их количественные оценки

► Негативные эффекты, связанные с наличием проблемы, и показатели, характеризующие наличие таких эффектов

Существующая общеэкономическая ситуация обуславливает рост рисков реализации инвестиционных проектов, что в свою очередь влияет на поведение хозяйствующих субъектов и снижает их заинтересованность в реализации инвестиционных проектов. Основанием для признания состояния отношений в данной области негативным является рост восприятия субъектами инвестиционной и предпринимательской деятельности фактора регуляторных и правоприменительных рисков как одного из основных негативных факторов.

При этом сокращение потока инвестиций, отказ субъектов инвестиционной деятельности от проектов или перенос их реализации приводят к ряду негативных последствий в экономической и социальной сфере, что в конечном счете сказывается на сокращении производства, объема налоговых поступлений, сокращении занятости или оплаты труда, снижении качества и конкурентоспособности продукции в перспективе.

Вместе с тем сложившаяся экономическая ситуация (девальвация национальной валюты способствует ускоренному импортозамещению и повышению конкурентоспособности российских товаров на мировых рынках, однако существует относительно низкий уровень свободных мощностей и высокая степень их изношенности, что поднимает вопрос о

³ Под **инвесторами** (субъектами инвестиционной деятельности) понимаются российские и (или) иностранные юридические лица и индивидуальные предприниматели, объединения (консорциум) российских юридических лиц и (или) иностранных юридических лиц либо лица, действующие без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности), осуществляющие инвестиционную деятельность в рамках реализации инвестиционных проектов.

⁴ В соответствии с Федеральным законом от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» **инвестиционный проект** определяется как обоснование экономической целесообразности, объема и сроков осуществления капитальных вложений, в том числе необходимая проектная документация, разработанная в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также описание практических действий по осуществлению инвестиций (бизнес-план).

необходимости инвестиций, которые в данном ключе необходимо ассоциировать с реальными драйверами роста и промышленного ускорения) создает возможности для развития при условии поддержания инвестиционной активности⁵: процессы импортозамещения через активизацию внутреннего производства могут быть успешны, но только при должном уровне инвестиционной поддержки ключевых секторов.

В рамках реализации Инвестиционной стратегии города Москвы на период до 2025 года в городе проводится политика, направленная на развитие наукоемких и высокотехнологичных производств (отраслей «новой экономики»), модернизацию «традиционной» промышленности – техническое перевооружение и повышение производительности труда, а в рамках территориальных приоритетов – на комплексное освоение новых территорий, редевелопмент старопромышленных и неэффективно используемых территорий. Реализация указанных направлений создает новые возможности и ниши для инвесторов. В то же время опережение предложения в условиях неблагоприятной экономической конъюнктуры, роста субъективных оценок наличия регуляторных рисков и нестабильности в городе Москве и в России в целом и соответственно наблюдаемого ухода инвесторов или переноса проектов на более благоприятные периоды может выразиться в дефиците инвестиций и недостаточно эффективном использовании потенциала организуемых площадок.

В ходе проведения ОРВ рассматриваемой Концепции был проведен телефонный опрос 40 субъектов инвестиционной деятельности города Москвы. Респондентам, в частности, было предложено оценить, какая доля имеющихся инвестиционных проектов не реализуется сегодня из-за наличия регуляторных и правоприменительных рисков. При этом уточнялось, что под инвестиционным проектом понимается любой коммерчески окупаемый проект любой стадии готовности (коммерческая идея, первичный бизнес-план и т.д.). Всего на данный вопрос были получены ответы от 75,0% опрошенных (25,0% затруднились ответить). Следует отметить, что оценки респондентов в значительной степени разделились. Так, 4 респондента оценили такую долю в 80% и выше, в то же время значительное число респондентов считают, что такая доля не выше 20% (37,5% от общего числа опрошенных и 50% от числа респондентов, ответивших на данный вопрос), а 4 респондента считают, что таких проектов в настоящее время нет. Средний показатель среди ответивших составляет 34,9%. Таким образом, **по мнению участников публичных консультаций, более трети имеющихся инвестиционных проектов не реализуется сегодня из-за наличия регуляторных и правоприменительных рисков.** В свою очередь полученные мнения субъектов инвестиционной деятельности и экспертов свидетельствуют о том, что **регуляторные и правоприменительные риски принимаются во внимание и оцениваются вполне ощутимо, что в конечном итоге их действительное наличие или же субъективное восприятие их наличия влияют на инвестиционный имидж Москвы.**

► **Группы субъектов регулируемых отношений, подвергающиеся воздействию негативных эффектов. Структура групп и их количественная оценка**

Основной группой субъектов регулируемых отношений, подвергающихся воздействию негативных эффектов, являются:

- (1) российские и иностранные хозяйствующие субъекты, реализующие инвестиционные проекты на территории города Москвы;
- (2) российские и иностранные хозяйствующие субъекты, планирующие реализацию инвестиционных проектов на территории города Москвы;
- (3) органы власти Российской Федерации и органы власти города Москвы – в части

⁵ Источник: Трудности импортозамещения. Эксперт Online. Режим доступа: <http://expert.ru/2014/12/17/trudnosti-importozamescheniya/>. Дата обращения: 01.05.2015 г.

снижения налоговых поступлений и повышения бюджетной нагрузки в случае роста числа безработных граждан, а также снижения эффективности освоения новых территорий и редевелопмента старопромышленных зон.

Косвенно негативные эффекты воздействуют на следующие группы субъектов:

- (4) хозяйствующие субъекты, привлекаемые к реализации инвестиционных проектов (строительные и инжиниринговые компании, поставщики сырья и оборудования, кредитные и иные финансовые учреждения, консалтинговые организации) – в части снижения спроса на свои услуги;
- (5) граждане Российской Федерации и иностранные граждане – в части снижения спроса на наемных сотрудников и возможного роста безработицы.

2.3. Основные причины и факторы существования проблемы

► Анализ факторов, определяющих существование (возникновение) проблемы

Инвестиционная привлекательность на макроуровне зависит от множества факторов, в числе которых можно выделить:

- политическую стабильность и ее предсказуемость на будущее;
- основные макроэкономические показатели, характеризующие состояние национальной экономики (уровень инфляции, темпы роста ВВП, объемы выпуска важнейших видов промышленной продукции, ставки рефинансирования, дефицит бюджета и др.) и их прогноз на будущее;
- наличие и степень совершенства нормативных актов в области инвестиционной деятельности;
- степень совершенства налоговой системы в стране;
- социальную, в том числе и криминогенную, обстановку в стране;
- степень инвестиционного риска и др.

Инвестиционный климат в Российской Федерации в целом и в городе Москве в частности характеризуется наличием следующих негативных факторов:

- нестабильность законодательства, регулирующего осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности (ежегодно на федеральном уровне принимается более 22 тысяч нормативных правовых актов, среди которых колоссальное количество документов, затрагивающих вопросы ведения предпринимательской деятельности⁶);
- финансовая нестабильность (непредсказуемость денежно-кредитной политики).

В сложившихся экономических условиях проявились новые факторы, оказывающие негативное влияние на инвестиционный климат:

- дополнительная финансовая нестабильность (высокая волатильность национальной валюты Российской Федерации, существенное повышение инфляции и сокращение доступа к финансовым ресурсам вследствие существенного повышения ключевой ставки Банка России);
- снижение покупательской способности населения и сокращение спроса на товары длительного пользования;
- введение в отношении Российской Федерации, отдельных физических и юридических лиц санкций, которые подразумевают ограничение доступа к финансовому рынку (мировые финансовые рынки являются важным источником фондирования

⁶ Источник: Доклад Государственного совета Российской Федерации «О мерах по развитию малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». Режим доступа: <http://asi.ru/reports/34893/> Дата обращения: 01.05.2015 г.

российской банковской системы, при этом на Европу приходится около 75% внешних кредитов, взятых российскими банками⁷).

Кроме того, участники публичных консультаций указали на наличие рисков реализации инвестиционных проектов, связанных с действиями (бездействием) органов государственной власти, уполномоченных организаций и их должностных лиц в части оформления (предоставления) разрешительной документации и осуществления процедур государственного контроля (надзора). Ряд участников публичных консультаций выразили мнение, что предлагаемое регулирование позволит повысить эффективность деятельности органов исполнительной власти города Москвы, так как возникает риск для бюджета города в случае введения неблагоприятного для инвесторов регулирования, незаконных действий или бездействий должностных лиц Москвы.

2.4. Причины невозможности решения проблемы в рамках существующего нормативного правового регулирования

Проблемы уровня развития не могут быть решены без использования государственных ресурсов. Использование любого из возможных способов снижения регуляторных и правоприменительных рисков потребует внесения изменений в нормативное правовое регулирование.

При этом необходимо учитывать, что основной объем государственных полномочий, оказывающих существенное влияние на реализацию инвестиционных проектов (в том числе внешнеэкономическая политика, налоговое и таможенное регулирование, денежно-кредитная политика, регулирование земельно-имущественных отношений), относится к полномочиям Российской Федерации и не может ограничиваться нормативными правовыми актами города Москвы. По экспертным оценкам, около 70% норм, влияющих на инвестиционный климат, относится к федеральным полномочиям, к полномочиям субъектов Российской Федерации относится регулирование менее 30% таких норм.

В федеральном законодательстве присутствуют нормы, касающиеся гарантий инвесторам, но они содержат лишь отдельные элементы предлагаемого регулирования и во многом носят рамочный характер. Так, Федеральным законом от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» декларируется ряд гарантий иностранным инвесторам, в том числе:

- правовая защита деятельности иностранных инвесторов на территории Российской Федерации;
- использование иностранным инвестором различных форм осуществления инвестиций на территории Российской Федерации;
- переход прав и обязанностей иностранного инвестора другому лицу;
- компенсации при национализации и реквизиции имущества иностранного инвестора или коммерческой организации с иностранными инвестициями;
- гарантии от неблагоприятного изменения для иностранного инвестора и коммерческой организации с иностранными инвестициями законодательства Российской Федерации;
- обеспечение надлежащего разрешения спора, возникшего в связи с осуществлением инвестиций и предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации иностранным инвестором;
- использование на территории Российской Федерации и перевод за пределы

⁷ Источник: Ориентир на внутренние ресурсы. Эксперт Online. Режим доступа: <http://expert.ru/2014/08/1/orientir-na-vnutrennie-resursyi/>. Дата обращения: 01.05.2015 г.

Российской Федерации доходов, прибыли и других правомерно полученных денежных сумм;

- беспрепятственный вывоз за пределы Российской Федерации имущества и информации в документальной форме или в форме записи на электронных носителях, которые были первоначально ввезены в Российскую Федерацию в качестве иностранной инвестиции;
- приобретение ценных бумаг;
- участие иностранного инвестора в приватизации;
- предоставление прав на земельные участки, другие природные ресурсы, здания, сооружения и иное недвижимое имущество.

При этом гарантии от неблагоприятного изменения для иностранного инвестора и коммерческой организации с иностранными инвестициями федерального законодательства предоставляются только в отношении приоритетных инвестиционных проектов в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Порядок в настоящее время не установлен, а норма не применяется.

Возможным решением выявленной проблемы является предоставление инвесторам дополнительных экономических гарантий города Москвы, предусматривающих денежное возмещение расходов (потерь) в случае изменения существенных условий реализации инвестиционных проектов, вызванных действиями (бездействием) органов государственной власти.

Перечень форм поддержки инвесторов и соответствующих нормативных правовых актов города Москвы приведен на Инвестиционном портале города Москвы⁸. При этом нормы, определяющие возможность предоставления экономических гарантий лицам, осуществляющим инвестиционную деятельность в различных отраслях экономики в городе Москве, пока отсутствуют.

Подобное регулирование является существенной новацией. На отсутствие практики предоставления инвесторам экономических гарантий как на территории Российской Федерации, так и в зарубежных странах было указано и участниками публичных консультаций (более подробно в разделе 8 настоящего отчета).

3. Цели предлагаемого регулирования

3.1. Описание целей предлагаемого регулирования

Проект Концепции подготовлен в целях увеличения объема инвестиций в промышленные, высокотехнологичные и иные инвестиционные проекты в приоритетных отраслях экономики Москвы за счет снижения отдельных видов регуляторных и правоприменительных рисков инвесторов.

3.2. Соотношение поставленной цели и решаемой проблемы

Предоставление Правительством Москвы дополнительных экономических гарантий позволит снизить риски реализации инвестиционных проектов и повысить привлекательность города Москвы для российских и иностранных инвесторов, заинтересованных в реализации инвестиционных проектов в приоритетных отраслях.

⁸ <http://investmoscow.ru/investment/business-support/normative-legal-acts/>

3.3. Показатели степени достижения цели

Объективным показателем степени достижения цели является востребованность предлагаемого регулирования, т.е. количество инвестиционных проектов, претендующих на подписание соглашения об участии в программе снижения рисков. При этом указанные инвестиционные проекты могут быть двух видов: проекты, которые уже реализовывались к моменту введения регулирования, и новые проекты, реализация которых начата после введения регулирования.

Исходя из допущения, что новые инвестиционные проекты, претендующие на подписание соглашения об участии в программе снижения рисков, были мотивированы к реализации именно новым регулированием, количество таких инвестиционных проектов может рассматриваться в качестве показателя «чистого» эффекта нового регулирования. Вместе с тем более корректное определение роли нового регулирования в качестве стимула к увеличению инвестиций в приоритетные отрасли может быть установлено только в результате социологического опроса инвесторов, реализующих такие проекты.

Косвенными показателями, которые могут быть использованы для оценки степени достижения цели нового регулирования, является динамика отдельных показателей реализации инвестиционных проектов, включенных в программу снижения рисков, в период действия нового регулирования:

- прирост объема инвестиций в основной капитал в крупные инвестиционные проекты;
- прирост налоговых поступлений в бюджет города Москвы от предприятий и организаций, реализующих крупные инвестиционные проекты на территории города Москвы.

4. Описание возможных способов решения проблемы (достижения поставленных целей)

4.1. Определение факторов, на которые предлагаемое регулирование должно оказывать воздействие

Регулирование направлено на устранение негативных эффектов, возникающих в результате событий и действий, препятствующих реализации инвестиционных проектов.

В ряде случаев при этом регулятор не может напрямую воздействовать на факторы, приводящие к невозможности реализации таких проектов или недостижению результатов реализации таких проектов. Так, органы власти города Москвы не могут изменить факторы национализации, реквизиции имущества инвестора, введения ряда запретов и иные действия, препятствующие ведению деятельности инвестора, поскольку данные меры находятся в ведении федеральных органов власти. В то же время органы власти города Москвы имеют возможность воздействовать на негативные последствия (сократить, компенсировать), возникающие у инвестора в результате воздействия таких факторов.

Основной негативный эффект – снижение инвестиционной активности предприятий как следствие недополучения части доходов инвестора в результате невозможности реализации инвестиционного проекта в соответствии с планом. В результате деятельность регулятора должна быть направлена на устранение именно недополучения дохода инвестором. Однако сами механизмы устранения могут быть различными.

В иных случаях регулятор оказывает прямое воздействие на факторы, препятствующие реализации инвестиционных проектов. Например, изменение законодательства города

Москвы может быть напрямую вызвано действием регулятора. В таком случае регулятор имеет возможность оказывать:

- воздействие на фактор, приведший к невозможности реализации инвестиционного проекта в предполагаемые сроки или предполагаемом объеме с запланированным объемом прибыли;
- воздействие на негативные последствия, возникшие в результате невозможности реализации инвестиционного проекта в предполагаемые сроки или предполагаемом объеме с запланированным объемом прибыли.

Выбор альтернативы может происходить по результатам сравнения выгод и издержек от изменения фактора для возможности реализации инвестиционного проекта и выгод иных сторон, получающих прибыль в результате сохранения фактора в неизменном виде.

Вместе с тем отметим, что регулятор имеет возможность воздействовать напрямую на фактор, приводящий к возникновению негативных эффектов для инвесторов, только в ряде случаев. Помимо того что регулятор не имеет возможности оказывать воздействие на факторы, находящиеся в ведении воздействия федеральных органов государственной власти⁹, ряд общеэкономических факторов зависит не только от действия тех или иных государственных органов как нашей страны, так и иных стран, но и от решений и действий, принимаемых экономическими субъектами и населением, которые не всегда могут быть предугаданы при конструировании и реализации той или иной политики властей. Примером такого фактора является курс валют, колебания которого зависят не только от действия стран ОПЕК, США, но также и от поведения населения России, реагирующего на изменения курса валют активной покупкой или продажей валюты. Еще одним примером обстоятельства, которое не поддается воздействию государственных структур, является обнаружение на земельном участке, предоставленном для реализации проекта, объектов археологического наследия. Детальное исследование до предоставления участков во избежание риска подобного свойства представляется нерациональным в связи с низким уровнем вероятности нахождения объектов археологического наследия при высокой стоимости проведения такого исследования на каждом выделяемом участке. Вместе с тем вероятность обнаружения объектов археологического наследия существует, что необходимо учитывать при принятии решения о внедрении механизма снижения негативных эффектов для инвестора.

Таким образом, необходимо в первую очередь **разработать механизм воздействия на устранение или снижение уровня негативных последствий в форме недополучения части дохода инвестором.**

4.2. Описание возможных способов решения проблемы (достижения поставленной цели)

Одним из возможных способов снижения воздействия негативных эффектов на инвестора, выраженных в форме недополучения части дохода в результате невозможности реализации инвестиционного проекта, является разработка механизма компенсации таких убытков инвестора.

Вариант 1. Предлагаемое концепцией регулирование: введение механизма компенсации издержек, понесенных инвестором в результате ряда событий и обстоятельств, повлекших существенные убытки инвестора или невозможность реализации проекта (далее также – Вариант 1).

⁹ Перечень обстоятельств и событий, приводящих к невозможности реализации инвестиционного проекта, приведен далее в разделе 4 настоящего отчета.

Механизм компенсации должен устанавливать требования к инвесторам, которые подпадают под действие такого механизма, критерии (параметры) инвестиционных проектов, перечень событий и обстоятельств, наступление которых будет считаться обоснованием применения механизма компенсации, а также сам порядок заключения Соглашения о реализации инвестиционного приоритетного проекта (далее – Соглашение), содержащего формы предоставляемых дополнительных гарантий и объемы компенсаций.

Механизм предоставления гарантий и компенсаций инвесторам, реализующим инвестиционные приоритетные проекты на территории города Москвы, может реализовываться посредством заключения специального Соглашения между инвестором и Правительством Москвы. Соглашение может быть заключено только с инвесторами по проектам, подпадающим под следующие критерии:

- общая сумма инвестиций в рамках реализации проекта не должна быть меньше установленной величины;
- объектами инвестиций являются: объекты недвижимого имущества, оборудование, земельные участки, объекты интеллектуальной собственности и продукты интеллектуальной деятельности;
- проект реализуется в одной из отраслей, включенных в перечень приоритетных отраслей;
- создание новых высококвалифицированных рабочих мест;
- создание производств, направленных на выпуск продукции в рамках импортозамещения;
- реорганизация и модернизация действующих производств.

Ограничение по минимальной стоимости инвестиционного проекта устанавливается исходя из следующих соображений. Предоставление компенсаций из средств бюджета требует соблюдения при определении допустимого объема таких компенсаций принципа экономической целесообразности. Если вероятная сумма выплат из бюджета в рамках предоставленных Правительством Москвы гарантий превысит дополнительные поступления в бюджет города от реализации защищенных соглашениями инвестиционных проектов, то данная норма перестанет быть экономически оправданным решением проблемы. Кроме того, подготовка и сопровождение подобных соглашений требуют определенных операционных издержек от соответствующих органов Правительства Москвы. Очевидно, что пропускная способность этих органов при реализации предполагаемых бюрократических процедур ограничена. Необходимо также учитывать наличие зависимости поступлений в бюджет города при реализации конкретного инвестиционного проекта от общей суммы инвестиций в рамках данного проекта. Этот фактор также создает естественное ограничение для минимальной суммы проекта, при которой система гарантийных компенсаций остается экономически обоснованной. Следовательно, для обоснованного выбора минимальной суммы инвестиций для конкретной отрасли и назначения инвестиций требуется проведение соответствующего анализа.

Минимальная сумма инвестиций в рамках реализации проекта с учетом указанных соображений будет устанавливаться Правительством Москвы. На данный момент предполагается, что минимальная сумма инвестиций в рамках реализации проекта устанавливается на уровне 1 млрд рублей.

Перечень приоритетных отраслей экономики для осуществления инвестиционных приоритетных проектов на территории города Москвы также будет устанавливаться Правительством Москвы исходя из потребностей промышленного и социально-экономического развития города Москвы. На момент проведения ОРВ предполагалось, что перечень приоритетных отраслей будет включать в себя следующие:

- фармацевтика и производство изделий медицинского назначения;
- машиностроение, включая автомобильную промышленность;
- микроэлектроника и информационные технологии;
- пищевая промышленность;
- научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки.

Для заключения Соглашения инвестор должен представить ряд документов:

- 1) письменное заявление с указанием полного наименования организации (для физических лиц – фамилия, имя, отчество), почтового адреса, по которому должен быть направлен ответ, контактного телефона и (или) адреса электронной почты, даты обращения;
- 2) описание инвестиционного приоритетного проекта:
 - подтверждение соответствия Проекта критериям (перечень критериев приведен ранее);
 - обоснование целесообразности реализации Проекта;
 - указание цели и отраслевой принадлежности;
 - стадия готовности Проекта;
 - предполагаемый объем инвестиций;
 - срок окупаемости;
 - оценка объема налоговых поступлений в бюджет города Москвы;
 - сроки реализации Проекта;
 - социальная направленность (значимость для города Москвы);
 - количество создаваемых рабочих мест;
 - организационно-технические мероприятия, необходимые для реализации проекта;
 - ожидаемые результаты реализации Проекта (организация выпуска нового вида продукции, снижение доли импортируемой продукции на внутреннем рынке, увеличение оборота в натуральном и денежном выражении, организация дополнительных рабочих мест, снижение издержек на единицу продукции, предоставление услуг и т.п.);
 - финансовая модель реализации Проекта;
- 3) иная информация на усмотрение Инвестора.

Далее документы рассматриваются уполномоченным ОИВ (как вариант, Межведомственной комиссией), в определенных случаях уполномоченный ОИВ (Межведомственная комиссия) может запрашивать дополнительно ряд документов для проработки условий Соглашения. В случае подтверждения соответствия документов всем требованиям (подтверждение соответствия проекта установленным критериям, подтверждение соответствия инвестора утвержденным требованиям) Правительство Москвы заключает Соглашение о реализации инвестиционного приоритетного проекта на территории города Москвы.

В Соглашении также указываются формы предоставляемых дополнительных гарантий и объем выплачиваемых инвестору компенсаций. Компенсация расходов инвестора осуществляется при наступлении определенных событий, повлекших за собой:

- невозможность реализации инвестиционного приоритетного проекта;
- значительные убытки субъекта инвестиционной деятельности вследствие увеличения срока реализации проекта более чем на восемнадцать месяцев и (или) срока его окупаемости;

- значительные убытки субъекта инвестиционной деятельности вследствие увеличения объема капитальных вложений более чем на 20%.

Компенсации предоставляются в случае наступления следующих событий:

- 1) национализация или реквизиция имущества инвестора в случаях, установленных действующим законодательством Российской Федерации или международным договором Российской Федерации;
- 2) прекращение (или ограничение) прав инвестора на земельные участки, здания, сооружения и иное недвижимое имущество в результате действий органов государственной власти Москвы;
- 3) неблагоприятное изменение законодательства города Москвы, под которым понимается:
 - внесение изменений в законодательство города Москвы, а также принятие новых актов, предусматривающих существенное увеличение размера (ставки) налогов и сборов, зачисляемых в бюджет города Москвы, ставок арендной платы за земельные участки, находящиеся в собственности города Москвы, или за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, платы за изменение вида разрешенного использования земельного участка, введение иных имущественных сборов;
 - введение дополнительных требований, запретов, ограничений на ведение хозяйственной деятельности, привлечение и использование труда иностранных специалистов;
- 4) незаконные действия и (или) бездействие должностных лиц органов государственной власти города Москвы, препятствующих реализации инвестором инвестиционного приоритетного проекта.

В случае наступления событий и обстоятельств, приведших к невозможности реализации инвестиционного приоритетного проекта, инвестору выплачивается компенсация, исходя из доходности на вложенный капитал, рассчитываемая как сумма накопленных процентов на дату расторжения Соглашения.

В случае наступления событий и обстоятельств, приведших к существенным убыткам инвестора, инвестору выплачивается компенсация, исходя из следующего расчета: объем компенсаций рассчитывается как разница между фактическими расходами инвестора на основании данных инвестора, проверенных уполномоченным ОИВ (Межведомственной комиссией), и планируемыми расходами. Сведения о планируемых расходах берутся из заключенного Соглашения.

Для получения компенсации в случае невозможности реализации инвестиционного проекта инвестор в течение 5 (пяти) рабочих дней с момента наступления одного или нескольких событий или обстоятельств из числа указанных выше обязан обратиться в уполномоченный ОИВ (Межведомственную комиссию) с заявлением с указанием на событие или обстоятельство, наступление которого повлекло или может повлечь за собой невозможность реализации проекта, а также представить документы, подтверждающие наступление такого события или обстоятельства.

Для получения компенсации в случае возникновения существенных убытков инвестор в течение 30 (тридцати) рабочих дней с момента наступления такого события или обстоятельства обязан обратиться в уполномоченный ОИВ (Межведомственную комиссию) с заявлением с указанием на событие или обстоятельство, указанное в Соглашении.

Далее уполномоченный ОИВ (Межведомственная комиссия) проводит рассмотрение всех предоставленных сведений и подтверждающих документов в целях принятия решения о выплате компенсации в соответствии с Соглашением. Непосредственно компенсации

представляются на основании решения Правительства Москвы за счет средств бюджета города Москвы.

Возмещение убытков инвестору будет осуществляться из средств Резервного фонда, предусмотренного статьей 81.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Вариант 2. Альтернативный: введение механизма компенсации затрат, понесенных инвестором в результате наступления событий и обстоятельств, повлекших существенные убытки инвестора или невозможность реализации проекта (с корректировкой предлагаемых регулированием параметров) (далее также – Вариант 2).

Возможно использование иных элементов механизма компенсации относительно тех, что были рассмотрены в Варианте 1. В первую очередь предлагается рассмотреть изменение таких параметров, как:

- 1) критерии отнесения инвестиционного проекта к приоритетному;
- 2) перечень событий и обстоятельств, наступление которых приводит к невозможности реализации проекта или возникновению существенных убытков инвестора;
- 3) механизм резервирования средств.

1. Критерии отнесения инвестиционного проекта к приоритетному. Корректировка может заключаться в установлении иного минимального порога инвестиционных вложений, при этом необходимо учитывать, что регулирование касается крупных проектов. При расчете выгод и издержек различных групп в варианте 2 рассматриваются следующие группы проектов по стоимости:

- от 100 млн рублей;
- от 250 млн рублей;
- от 500 млн рублей;
- от 750 млн рублей.

Кроме того, может быть скорректирован перечень отраслей (видов деятельности), в которых должен реализовываться проект для получения статуса приоритетного.

2. Перечень событий и обстоятельств, наступление которых приводит к невозможности реализации проекта или возникновению существенных убытков инвестора. Корректировка может заключаться в дополнении перечня рисков. Так, в процессе проведения публичных консультаций назывались дополнительно такие события, как:

- 1) введение запретов или ограничений на ввоз иностранного оборудования, материалов, программного обеспечения, необходимых для реализации инвестиционного приоритетного проекта;
- 2) обнаружение на земельном участке, предоставленном для реализации инвестиционного приоритетного проекта, объектов археологического наследия;
- 3) существенное изменение обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора;
- 4) введение иностранными государствами экономических и финансовых санкций в отношении Российской Федерации, органов государственной власти города Москвы, российских юридических и (или) физических лиц.

3. Механизм резервирования средств. В качестве альтернативного механизма резервирования возможно рассмотреть вопрос о создании специального «Фонда резервирования», финансирование которого будет осуществляться как из бюджетных средств, так и средств внебюджетных фондов.

Вариант 3. Сохранение статус-кво (далее – Вариант 3).

Одним из вариантов действия регулятора является сохранение текущей ситуации. В таком случае к выгодам регулятора и города можно отнести отсутствие необходимости нести издержки на предоставление инвесторам дополнительных гарантий и компенсаций.

Негативные последствия для города при отсутствии механизма гарантий и компенсаций инвесторам издержек в случае невозможности реализации инвестиционных проектов подробно описаны в разделе 2 настоящего отчета.

5. Основные группы субъектов предпринимательской, инвестиционной и иной деятельности, включая органы государственной власти, интересы которых затрагиваются установленным регулированием

К основным группам субъектов, интересы которых затрагиваются установленным регулированием, относятся:

1. Субъекты инвестиционной деятельности.
2. Органы государственной власти города Москвы, уполномоченные организации.

5.1. Группа затронутых лиц 1: субъекты инвестиционной деятельности

Предлагаемое регулирование затрагивает отношения, связанные с предоставлением дополнительных гарантий инвесторам, реализующим на территории города Москвы приоритетные инвестиционные проекты в устанавливаемых Правительством Москвы приоритетных отраслях экономики.

Концепцией регулирования под инвесторами (субъектами гарантий) понимаются субъекты инвестиционной деятельности, осуществляющие вложения собственных, заемных или привлеченных средств в реализацию приоритетных инвестиционных проектов. В качестве инвесторов в городе Москве могут выступать: 1) российские и (или) иностранные юридические лица; 2) российские и (или) иностранные физические лица; 3) объединение (консорциум) российских юридических лиц и (или) иностранных юридических лиц; 4) лица, действующие без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности).

В настоящее время на уровне Правительства Москвы ведется учет инвестиционных проектов, в которые так или иначе вовлечено Правительство Москвы. К таким проектам, к примеру, относятся инвестиционные проекты, сопровождаемые Государственным бюджетным учреждением города Москвы «Городское агентство управления инвестициями» (ГБУ «ГАУИ») (<http://investmoscow.ru/agency/proekty/>). Наиболее значимые инвестиционные проекты Правительства Москвы, реализуемые и планируемые к реализации по состоянию на 1 июня 2015 года, относятся к проектам:

- по развитию транспортной инфраструктуры;
- по развитию здравоохранения;
- по развитию образования;
- по реставрации объектов культурного наследия;
- по редевелопменту промзон;
- по созданию производств в рамках программы по импортозамещению;
- в сфере информационных технологий;
- в сфере физкультуры и спорта;

- в сфере культуры и отдыха;
- прочим инфраструктурным проектам.

Кроме того, по данным The Financial Times – FDI Markets (2014), в 2014 году в городе Москве реализовывалось **54** иностранных гринфилд-проекта (проекты, связанные с прямыми иностранными инвестициями). При этом **3** компании реализуют в настоящее время инвестиционные проекты стоимостью свыше 1 млрд рублей в отраслях, которые предлагается (на момент проведения ОРВ) отнести к приоритетным: в пищевой промышленности и сфере информационных технологий. Еще **4** компании реализуют в настоящее время крупные инвестиционные проекты в химической промышленности (потенциально могут подпадать под критерии отнесения к приоритетным в случае корректировки предлагаемого регулирования).

Среди субъектов инвестиционной деятельности, интересы которых затрагиваются предлагаемым регулированием, можно выделить следующие основные подгруппы:

- Подгруппа 1. Инвесторы – компании, реализующие в настоящее время или имеющие потенциал к реализации инвестиционных проектов, подпадающих под критерии отнесения к приоритетным в рамках предлагаемого регулирования;
- Подгруппа 2. Инвесторы – компании, реализующие в настоящее время или имеющие потенциал к реализации инвестиционных проектов, подпадающих под критерии отнесения к приоритетным в случае корректировки предлагаемых критериев (выбора альтернативного варианта 2);
- Подгруппа 3. Хозяйствующие субъекты, привлекаемые к реализации инвестиционных проектов и представляющие интересы крупных инвесторов.

Подгруппа 1. Инвесторы – компании, реализующие в настоящее время или имеющие потенциал к реализации инвестиционных проектов, подпадающих под критерии отнесения к приоритетным в рамках предлагаемого регулирования.

К данным компаниям относятся следующие.

1. Компании, реализующие инвестиционные проекты, подпадающие под критерии отнесения к инвестиционным приоритетным проектам в рамках предлагаемого регулирования:

- по объему капитальных вложений (не менее 1 млрд руб.);
- по объектам инвестиций (создание новых и (или) реконструкция, техническое перевооружение действующих производств);
- по принадлежности к приоритетным отраслям экономики.

2. Компании (по которым нет сведений о текущем приоритетном инвестиционном проекте), которые осуществляют деятельность на территории города Москвы и имеют потенциал для реализации инвестиционного проекта, подпадающего под критерии отнесения к приоритетным в рамках предлагаемого регулирования:

- по объему капитальных вложений (относятся к крупным предприятиям с годовой выручкой не менее 1 млрд руб.);
- по объектам инвестиций (имеют предприятия, относящиеся к промышленным производствам);
- по принадлежности к приоритетным отраслям экономики.

По данным системы «СПАРК» (spark-interfax.ru) на 16 июня 2015 года, а также The Financial Times – FDI Markets (2014), в Москве осуществляют деятельность **304 компании**, реализующие в настоящее время либо имеющие потенциал для реализации инвестиционных проектов, подпадающих под критерии отнесения к приоритетным в рамках предлагаемого регулирования, в том числе:

- 130 компаний в отраслях: фармацевтика и производство изделий медицинского назначения; машиностроение, включая автомобильную промышленность; микроэлектроника и пищевая промышленность;
- 77 компаний в сфере информационных технологий;
- 97 компаний в сфере научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок.

Подгруппа 2. Инвесторы – компании, реализующие в настоящее время или имеющие потенциал к реализации инвестиционных проектов, подпадающих под критерии отнесения к приоритетным в случае корректировки предлагаемых критериев.

К данным компаниям относятся следующие.

1. Компании, реализующие крупные инвестиционные проекты (не менее 100 млн руб.), которые потенциально могут подпадать под критерии отнесения к инвестиционным приоритетным проектам в случае корректировки предлагаемого регулирования (в частности, расширения перечня приоритетных отраслей).

2. Компании (по которым нет сведений о текущем приоритетном инвестиционном проекте), которые осуществляют деятельность на территории города Москвы и имеют потенциал для реализации инвестиционного проекта, который потенциально может подпадать под критерии отнесения к приоритетным в случае корректировки предлагаемого регулирования:

- относящиеся к крупным предприятиям (с годовой выручкой не менее 1 млрд руб.);
- относящиеся к обрабатывающим производствам (кроме предлагаемых отраслей: фармацевтика и производство изделий медицинского назначения; машиностроение, включая автомобильную промышленность; пищевая промышленность; научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки).

По данным системы «СПАРК» (spark-interfax.ru) на 16 июня 2015 года, а также The Financial Times – FDI Markets (2014), в Москве осуществляют деятельность **159** компаний данной подгруппы.

Подгруппа 3. Хозяйствующие субъекты, привлекаемые к реализации инвестиционных проектов и представляющие интересы крупных инвесторов.

По данным системы «СПАРК» (spark-interfax.ru) на 16 июня 2015 года, в Москве находятся **72** компании, осуществляющие свою деятельность в области юридического сопровождения деятельности и консалтинга и относящиеся к крупным предприятиям (с годовой выручкой не менее 1 млрд руб.).

Таким образом, всего было выявлено **535 организаций** – субъектов инвестиционной деятельности, которые потенциально могут подпадать под рассматриваемое регулирование в Москве (см. табл. 5.1).

Также в городе Москве действует пять российских бизнес-ассоциаций (деловых объединений), представляющих интересы предпринимателей и инвесторов различных категорий (в том числе крупных предприятий):

- 1) «Деловая Россия» (включая МГО «Деловая Россия»);
- 2) РСПП (включая Региональное объединение работодателей «Московская Конфедерация промышленников и предпринимателей (работодателей)»);
- 3) «Опора России» (включая Московское отделение организации);
- 4) Московская торгово-промышленная палата;
- 5) Межрегиональная общественная организация «Московская ассоциация предпринимателей».

Кроме того, порядка 10 бизнес-ассоциаций представляют интересы крупнейших иностранных инвесторов. К примеру, Американская торгово-промышленная палата, Российско-Германская внешнеторговая палата.

Таблица 5.1. Подгруппы субъектов инвестиционной деятельности, которые потенциально могут подпадать под рассматриваемое регулирование

№ п/п	Наименование целевой подгруппы	Количество участников, входящих в данную целевую подгруппу
1	Инвесторы – компании, реализующие в настоящее время или имеющие потенциал к реализации инвестиционных проектов, подпадающих под критерии отнесения к приоритетным в рамках предлагаемого регулирования	304
2	Инвесторы – компании, реализующие в настоящее время или имеющие потенциал к реализации инвестиционных проектов, подпадающих под критерии отнесения к приоритетным в случае корректировки предлагаемых критериев	159
3	Хозяйствующие субъекты, привлекаемые к реализации инвестиционных проектов и представляющие интересы крупных инвесторов	72
	ИТОГО	535

Источник: расчеты разработчика на основе данных «СПАРК» (spark-interfax.ru) на 16 июня 2015 года, а также The Financial Times – FDI Markets (2014).

5.2. Группа затронутых лиц 2: органы государственной власти города Москвы и уполномоченные организации

Всего в регулировании напрямую задействованы следующие органы государственной власти и подведомственные организации города Москвы:

- Департамент экономической политики и развития города Москвы (ДЭПиР) (является уполномоченным органом города Москвы в области проведения инвестиционной политики);
- Департамент науки, промышленной политики и предпринимательства города Москвы (ДНПиП) (является уполномоченным органом города Москвы в области проведения промышленной политики);
- Государственное бюджетное учреждение города Москвы «Городское агентство управления инвестициями» (ГБУ «ГАУИ») (осуществляет функции по сопровождению инвестиционных проектов на территории города Москвы).

Также косвенно в регулировании участвуют все органы исполнительной власти и подведомственные организации города Москвы, вовлеченные в реализацию инвестиционных проектов, в частности:

- Департамент городского имущества города Москвы;
- Департамент градостроительной политики города Москвы;
- Департамент строительства города Москвы;
- Департамент топливно-энергетического хозяйства города Москвы;
- Департамент культурного наследия города Москвы;
- Департамент природопользования и охраны окружающей среды города Москвы;
- Комитет по архитектуре и градостроительству города Москвы.

Предлагаемое регулирование касается предоставления дополнительных гарантий и компенсаций инвесторам, реализующим приоритетные инвестиционные проекты в устанавливаемых Правительством Москвы отраслях на территории города Москвы. Данное регулирование не несет для каждого из предложенных вариантов изменений в регулировании отношений:

- изменений обязанностей групп субъектов регулируемых отношений;
- изменений ограничений и запретов на условия их деятельности.

В рамках проведения оценки регулирующего воздействия предлагаемого регулирования были проведены опросы представителей субъектов инвестиционной деятельности, интересы которых затрагиваются установленным регулированием, бизнес-ассоциаций, представляющих интересы субъектов инвестиционной деятельности, а также органов исполнительной власти и подведомственных организаций города Москвы (см. табл. 5.2).

Таблица 5.2. Количество участников публичных консультаций по основным целевым группам

№ п/п	Наименование целевой группы	Количество участников, входящих в данную целевую группу	Доля от общего количества участников, %	Доля от генеральной совокупности (оценка), %
1	Субъекты инвестиционной деятельности	77, в том числе: 10 – неформализованное интервью; 40 – телефонное анкетирование; 5 – дистанционное анкетирование; 22 – обсуждение в рамках круглого стола	90,6	14,4 (всего в Москве было выявлено 535 организаций – субъектов инвестиционной деятельности, которые потенциально могут подпадать под рассматриваемое регулирование)
2	Бизнес-ассоциации	5, в том числе: 4 – неформализованное интервью; 1 – мнения через Интернет-сайты	5,9	33,3 (всего к тематике регулирования относится около 5 российских бизнес-ассоциаций и около 10 бизнес-ассоциаций, представляющих интересы крупнейших иностранных инвесторов)
3	Органы исполнительной власти и подведомственные организации	3	3,5	100 (всего в регулировании напрямую задействованы 3 органа исполнительной власти и подведомственных организаций города Москвы)

Источник: результаты публичных консультаций и расчеты разработчика.

6. Ожидаемые издержки и выгоды различных затронутых групп в результате использованных различных инструментов регулирования (различных способов достижения цели)

6.1. Варианты регулирования 1 и 2: выгоды и издержки каждой из групп, затронутых регулированием

Выгоды и издержки по вариантам 1 и 2 схожи по структуре, но размеры издержек и выгод в стоимостном выражении различные.

1. Для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности:

Выгоды:

- возмещение издержек, связанных с невозможностью реализации инвестиционных проектов, возникновением существенных убытков при реализации проектов в случае наступления определенных событий и обстоятельств.

Издержки:

- сбор и подготовка документов, необходимых для заключения Соглашения;
- сбор и подготовка документов для подтверждения наличия и размера убытков или невозможности реализации проекта в случае наступления событий или обстоятельств, установленных в акте, как рискованные.

2. Для органов государственной власти города Москвы, уполномоченных организаций:

Выгоды:

- увеличение количества высокотехнологичных инвестиционных проектов в приоритетных отраслях (влекущих за собой такие положительные последствия, как расширение налоговой базы и увеличение количества рабочих мест).

Издержки:

- расходы на проверку документов для заключения Соглашения;
- расходы на проверку документов для выплаты компенсации в случае наступления событий, повлекших к невозможности реализации инвестиционного проекта или существенным расходам инвестора;
- издержки на компенсацию убытков, затрат инвестора.

6.2. Вариант регулирования 3: выгоды и издержки каждой из групп, затронутых регулированием

При варианте 3 (сохранении статус-кво) дополнительных выгод и издержек различных затронутых групп не появляется.

6.3. Расчет выгод и издержек каждой из групп, затронутых регулированием

Оценка выгод и издержек в денежном эквиваленте основывается на статистических данных о реализации инвестиционных проектов в городе Москве, оценке влияния предлагаемого регулирования на поведение субъектов инвестиционной деятельности, полученной в ходе публичных консультаций, иных данных, отражающих показатели реализации инвестиционных проектов в городе Москве. Оценка расходов и доходов

приводится для разных периодов времени в сопоставимых ценах.

Расчет выгод и издержек проводится по среднему инвестору с учетом вероятности наступления рискованного события и иных параметров реализации инвестиционных проектов. При этом издержки инвесторов на сбор и подготовку документов, необходимых для заключения Соглашения и для получения компенсации в установленных случаях, а также издержки органов государственной власти города Москвы, уполномоченных организаций на проведение необходимых административных процедур считаются пренебрежительно малыми по сравнению с выгодами и издержками, связанными с получением (выплатой) издержек, связанных с невозможностью реализации инвестиционных проектов или возникновением существенных убытков при реализации проектов в случае наступления определенных событий и обстоятельств, и в дальнейшем не учитываются.

При проведении оценки выгод и издержек субъектов регулируемых отношений, возникающих в результате введения нового регулирования, необходимо на основании имеющейся информации оценить следующие показатели.

1. Количество новых инвестиционных проектов, относящихся по критериям к инвестиционным приоритетным проектам, начало реализации которых может быть вызвано введением нового регулирования – предоставлением дополнительных гарантий.

Основной вариант предлагаемого регулирования предусматривает ограничение множества инвестиционных проектов, получающих право на дополнительные гарантии, не только по критерию приоритетности, но и по минимальной величине суммы инвестиций. При оценке рассматривается ситуация для следующих пяти параметров регулирования в части объема проекта:

- 1) инвестиционные проекты с объемом инвестиций не менее 100 млн рублей;
- 2) инвестиционные проекты с объемом инвестиций не менее 250 млн рублей;
- 3) инвестиционные проекты с объемом инвестиций не менее 500 млн рублей;
- 4) инвестиционные проекты с объемом инвестиций не менее 750 млн рублей;
- 5) инвестиционные проекты с объемом инвестиций не менее 1,0 млрд рублей.

2. Ожидаемая динамика поступлений денежных средств в виде налоговых и иных платежей в бюджет города при реализации проектов в перечисленных группах.

3. Вероятности каждого из событий, вызывающих необходимость компенсации из средств бюджета города убытков или дополнительных издержек инвесторов.

4. Возможный объем таких компенсаций, исходя из размеров проектов в выделенных группах.

Оценка выгод и издержек субъектов регулируемых отношений, возникающих в результате введения нового регулирования, проводилась по наиболее негативному из возможных сценариев: повышенная вероятность наступления событий, в результате которых инвестору полагается выплата компенсаций и пониженный объем потенциальных налоговых поступлений от реализации инвестиционных приоритетных проектов.

Общая схема оценки изменения количества инвестиционных проектов в случае введения регулирования представлена на рисунке 6.1.



Рисунок 6.1. Схема оценки изменения количества инвестиционных проектов в случае введения регулирования

Проведенные расчеты показывают, что выгоды городского бюджета увеличиваются со снижением планки минимального размера проектов и наиболее высоки при варианте от 100 млн руб., что обусловлено увеличением числа новых проектов с каждой прибавляемой к расчету выгод группой (в группе проектов от 100 млн руб. возникает больше новых проектов, чем в группе, например, от 500 млн руб.). Ввиду того, что гарантии распространяются на всю совокупность проектов, реализуемых при введении регулирования, включая начавшие реализовываться до введения рассматриваемого регулирования, а уровень рисков различается в зависимости от количества проектов в группе и размера проектов, расчетная оценка объема возможных компенсаций различается по вариантам.

Сопоставление вариантов, различающихся по минимальному размеру инвестиционного проекта, **для случая невозможности дальнейшей реализации проекта** показывает, что **возможные выгоды бюджета превышают возможные издержки от 3,4 раза при планке в 100 млн руб. до 3,8 раза при планке 1 млрд руб.** (по наиболее негативному из возможных сценариев).

Сопоставление вариантов, различающихся по минимальному размеру инвестиционного проекта, **для случая удорожания стоимости реализации инвестиционного проекта** показывает, что **возможные выгоды бюджета превышают возможные издержки от 1,3 раза при планке в 100 млн руб. до 4,0 раза при планке 1 млрд руб.** (по наиболее негативному из возможных сценариев).

Выше рассмотрен баланс выгод и издержек для органов власти города Москвы (городского бюджета). Следует обратить внимание на то, что при распространении баланса на две заинтересованные группы регулирования – органы власти (городской бюджет) и действующих и потенциальных инвесторов – возможные потери бюджета в виде компенсаций по сути являются положительным слагаемым баланса для инвесторов. Таким образом,

предлагаемое регулирование в балансе заинтересованных сторон «город – инвесторы» притом что соотношение возможных выгод городского бюджета и возможных потерь бюджета складывается в пользу выгод, **в целом также является положительным.**

При этом баланс сторон «город – инвесторы» является положительным во всех пяти рассмотренных вариантах минимального значения стоимости инвестиционного проекта. Выбор же оптимального варианта (раздел 8) может быть осуществлен при одновременном учете следующих критериев:

- (1) размер возможных выгод бюджета;
- (2) размер возможных потерь бюджета (при одновременном учете обоих рассмотренных гарантийных случаев);
- (3) соотношение возможных выгод и возможных потерь бюджета.

7. Ожидаемые положительные и отрицательные последствия различных инструментов регулирования (различных способов достижения цели)

7.1. Ожидаемые положительные и отрицательные последствия при реализации вариантов 1 и 2

► Объективные положительные и отрицательные последствия вариантов 1 и 2 решения проблемы

Объективные краткосрочные и долгосрочные последствия для вариантов 1 и 2 схожи. Положительные последствия при введении регулирования заключаются в:

- приросте объема инвестиций в основной капитал в крупные инвестиционные проекты;
- приросте налоговых поступлений в бюджет города Москвы от предприятий и организаций, реализующих крупные инвестиционные проекты на территории города Москвы.

Результатом станет экономический прирост, количественные оценки приведены в таблице 7.1.

Отрицательные последствия для бюджета города могут заключаться в риске расходов на выплаты компенсации. Однако, как показывают расчеты, данные риски компенсируются доходами, связанными с повышением инвестиционной активности.

► Субъективные последствия предлагаемых вариантов 1 и 2 решения проблемы

Реализация вариантов 1 и 2 приведет к повышению доверия инвесторов к властям города, что может положительно сказываться на количестве реализуемых инвестиционных проектов.

7.2. Ожидаемые положительные и отрицательные последствия при варианте 3 (сохранении статус-кво)

Реализация варианта 3 приведет к сохранению текущего незначительного количества инвестиционных проектов при благоприятном прогнозе и ухудшению ситуации в случае продолжения снижения курса российской валюты и сохранения санкций.

В таблице 7.1 рассмотрено воздействие всех вариантов на установленные показатели достижения цели.

Таблица 7.1. Ожидаемые показатели достижения цели при разных вариантах регулирования

№	Варианты регулирования	Прирост объема инвестиций в основной капитал, млн руб.	Прирост налоговых поступлений в бюджет города Москвы от предприятий и организаций, осуществляющих деятельность в различных отраслях города Москвы (*), млн руб.
1	Вариант 1 (от 1,0 млрд руб.)	4298,1	6421,4
2	Вариант 2 (от 750 млн руб.)	3322,5	4964,2
3	Вариант 2 (от 500 млн руб.)	6485,7	9689,8
4	Вариант 2 (от 250 млн руб.)	7244,7	10 824,3
5	Вариант 2 (от 100 млн руб.)	7674,0	11 465,3
6	Вариант 3 (статус-кво)	отсутствует	отсутствует

* В расчете на 10 лет функционирования промышленных и высокотехнологичных предприятий.

Источник: расчеты разработчика.

8. Обоснование предпочтительного способа регулирования, связанных с ним рисков, бюджетных доходов и расходов, дополнительных обязанностей и ограничений

8.1. Обоснование выбора варианта регулирования

По результатам проведения публичных консультаций, а также анализа статистических и иных данных, можно сделать вывод о том, какой вариант регулирования является наиболее эффективным для достижения поставленных целей. Обоснование наилучшего варианта базируется на сравнении эффективности указанного ряда параметров.

1. Критерии отнесения инвестиционного проекта к приоритетному: минимальный размер инвестиционного проекта; перечень отраслей.

Проведенный в разделах 6 и 7 анализ показал, что более выгодные количественные показатели дохода для бюджета могут возникнуть при распространении регулирования на все инвестиционные проекты, реализуемые в городе Москве, объем инвестиций в реализацию которых составляет от 500 млн рублей. Вместе с тем при выборе оптимального варианта регулирования необходимо учитывать существующие риски его введения. Несмотря на общий баланс, демонстрирующий выгоды варианта регулирования, следует учитывать, что возможные потери и риски бюджета города в данном случае также наиболее значительны.

Учитывая пилотный характер предлагаемого регулирования, предлагается начать его постепенную отработку, начиная с самых крупных проектов в приоритетных отраслях экономики города Москвы с минимальным размером от 1 млрд руб.

Установление минимального размера вложений в размере 1 млрд руб. позволяет отработать новое (пилотное) регулирование на более крупных проектах, дающих гораздо

более значительную отдачу как по поступлениям налоговых выплат в бюджет, так и по созданию дополнительных рабочих мест. При этом необходимо отметить, что таких крупных проектов значительно меньше, чем проектов с вложениями менее 1 млрд руб., что снижает бюджетные риски на этапе настройки и доработки регулирования. Также снижаются издержки органов исполнительной власти, связанные с обработкой запросов и документов для заключения соглашения в связи с относительно небольшим количеством потенциальных субъектов регулирования.

Целесообразным представляется оставить указанный в варианте 1 перечень приоритетных отраслей, подпадающих под действие рассматриваемого регулирования, поскольку они соответствуют программным и стратегическим документам города, а также развитие данных отраслей позволит повысить качество социальной и экономической составляющей города. При этом в регулировании необходимо предусмотреть возможность корректировки и расширения перечня приоритетных направлений с целью приведения в полное соответствие данного перечня с проводимой городом политикой в будущих периодах.

2. Перечень рисков, реализация которых приводит к возможности получения возмещения. Вариант 2 включает в себя более широкий перечень таких рисков. Расширение перечня рисков, которые покрываются рассматриваемым регулированием, на первый взгляд кажется интересным, в первую очередь для инвесторов, поскольку их проекты оказываются защищены от наступления различных рисков. В то же время расширение перечня рисков в меньшей степени интересно городу, поскольку по факту город берет на себя страхование, в том числе от наступления событий, влияние на которые он не оказывает. В связи с этим рассмотрим отдельно каждый из рисков, который представляется неэффективным для включения:

- а. Введение запретов и ограничений на ввоз иностранного оборудования, материалов, программного обеспечения, необходимых для реализации приоритетного инвестиционного проекта.

Введение указанных выше запретов, как правило, может быть связано с двумя моментами: реализация мероприятий, направленных на повышение конкурентоспособности и развитие определенных отраслей отечественного производства или обнаружение недостаточного качества (что создает опасность для граждан страны) продукции, попавшей под запрет (вариант введения запрета по причине ответных санкций рассмотрен далее). Необходимо отметить, что введение таких запретов тщательно анализируется, в том числе на предмет возможности использования иной/альтернативной продукции для ведения бизнеса. Таким образом, гарантия города по такому риску представляется избыточной, однако ее введение может вызвать недовольство со стороны всего бизнеса, в том числе не подпадающего под действие рассматриваемого регулирования, как создание необоснованных предпочтений узкому кругу лиц.

- б. Существенное изменение обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора.

Данный риск является слишком общим, он не поддается жесткой формализации, а кроме того, включает в себя некоторые иные риски, также вошедшие в регулирование (например, неблагоприятное изменение законодательства г. Москвы). Участниками публичных консультаций было озвучено следующее: город не должен создавать возможность неодинакового подхода к различным инвесторам при конструировании регулирования. Однако включение рассматриваемого риска может создать неравное положение инвесторов. Так, в случае невозможности реализации проекта в результате наступления рассматриваемого риска по мнению инвестора необходимо будет проведение анализа в индивидуальном порядке для установления факта существенного изменения обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора; по сути будет применяться «ручное

регулирование». Такой подход воспринимается инвесторами как возможность применения преференций для определенных инвесторов и может негативно сказаться на восприятии инвестиционной среды города, что противоречит целям рассматриваемого регулирования.

- с. Введение иностранными государствами экономических и финансовых санкций в отношении Российской Федерации, органов государственной власти города Москвы, российских и (или) физических лиц.

Город не имеет возможности оказывать воздействие на данный риск, в том числе косвенное; вместе с тем реализация данного риска может привести к значительным потерям инвесторов, в связи с чем издержки города на возмещение окажутся крайне крупными, что может вызвать значительно недовольство всех инвесторов, не подпадающих под действие регулирования (с проектами менее 1 млрд руб.), и рядовых жителей города, на которых введение санкций также оказывает негативное воздействие (в первую очередь рост цен и, соответственно, некоторое снижение уровня благосостояния). Таким образом, представляется целесообразным не вводить страхование от санкций достаточно узкому кругу лиц (инвесторы, реализующие инвестиционные проекты с вложениями более 1 млрд руб.). Кроме того, регулирование распространяется и на российских, и на иностранных инвесторов, что может создать неравные условия уже в группе тех проектов, по которым введен механизм компенсаций (гарантий) от такого рода рисков.

- d. Обнаружение на земельном участке, предоставленном для реализации приоритетного инвестиционного проекта, объектов археологического наследия.

В рамках проведения публичных консультаций данный риск не был назван ни разу как интересный для включения, в связи с этим целесообразным представляется не нагружать регулирование чрезмерным количеством рисков.

3. Источник компенсации инвестору в случае наступления рискового события.

Исходя из целей создания Резервного фонда, предусмотренного Бюджетным кодексом РФ (*Резервный фонд субъекта Российской Федерации представляет собой часть средств бюджета субъекта Российской Федерации, предназначенную для исполнения расходных обязательств субъекта Российской Федерации в случае недостаточности доходов бюджета субъекта Российской Федерации для финансового обеспечения расходных обязательств*. Ст.81.1. БК РФ), целесообразным представляется использовать именно такой механизм резервирования, в то время как альтернативный вариант, предполагающий использование средств внебюджетных фондов как покрытие обязательств города, может вызвать недовольство жителей города и представителей бизнеса.

8.2. Риски решения проблемы предложенным способом регулирования, меры по снижению рисков

Анализ полученных по результатам проведения публичных консультаций мнений и оценок позволяет сделать следующие выводы.

1. Большинство инвесторов пока не знают о вводимом регулировании. В рамках публичных консультаций было проведено опрос 40 субъектов инвестиционной деятельности города Москвы по вопросам Концепции. Так, из числа опрошенных лишь 12,5% слышали ранее (до опроса) о разработке проекта Закона, предусматривающего предоставление дополнительных гарантий инвесторам, реализующим приоритетные инвестиционные проекты на территории города Москвы Департаментом экономической политики и развития города Москвы. Таким образом, необходимо проведение мероприятий по повышению информированности о вводимом регулировании, в первую очередь среди инвесторов, реализующих крупные инвестиционные проекты в приоритетных отраслях. В обратном случае возникает риск недостижения поставленной цели регулирования по причине

неосведомленности инвесторов о возможности включения в Соглашение норм, определенных предлагаемым регулированием.

2. В целом данное регулирование воспринимается инвесторами позитивно. Так, абсолютное большинство респондентов в рамках телефонного анкетирования (включая тех, кто ранее не слышал, но был ознакомлен с регулированием в процессе опроса) считают, что введение предлагаемого механизма является необходимым в текущих экономических условиях (80,0% от общего числа опрошенных). Вместе с тем необходимо отметить, что в рамках проведения опроса были высказаны опасения, что декларация перечня рисков может в некоторой степени восприниматься инвестором как заявления о возможности значительного количества неблагоприятных событий в стране/городе, что может оказать некоторое негативное воздействие при принятии решения об инвестировании. Таким образом, помимо рассматриваемого регулирования, необходимо проводить и другие мероприятия по снижению рисков и повышению качества инвестиционной среды города.

3. Данное регулирование является новым. Примеры такого регулирования из международной и российской практики, которые назывались участниками публичных консультаций (45% опрошенных в рамках телефонного анкетирования), заключаются в предоставлении каких-либо гарантий (льгот) инвесторам, но не являются аналогичными предлагаемому механизму (когда государство гарантирует компенсации потерь инвесторам).

В то же время по оценкам участников публичных консультаций, достижение целей регулирования в значительной степени зависит от возможности **минимизации следующих основных рисков и решения возможных проблем** предлагаемого регулирования.

1. В отношении структуры регулирования:

- риск некорректного разграничения норм, которые должны быть сформулированы в законе, и норм, вводимых подзаконными актами. Это может привести к невозможности полноценной реализации предлагаемого регулирования;
- риск отсрочки принятия необходимых подзаконных актов. В ситуации, когда принимаемый закон является рамочным, его нормы не будут работать до принятия всего пакета подзаконных актов;
- риск внесения в закон и подзаконные акты норм, противоречащих федеральному законодательству.

2. В отношении факторов риска реализации инвестиционных проектов на территории города Москвы – событий и обстоятельств, которые могут повлечь необходимость выплаты компенсации:

- риск наступления событий и обстоятельств, на которые не могут влиять органы государственной власти города Москвы: к примеру, национализация и реквизиция имущества в соответствии с федеральным законодательством. Высказаны опасения, что появится риск для бюджета города Москвы, на который город никак не может влиять;
- невозможность объективной оценки того, что закрытие инвестиционного проекта или существенные убытки были понесены инвестором именно в результате наступления события или обстоятельства, предусмотренного регулированием;
- предлагаемый перечень рисков не включает важные риски, на которые могут влиять органы исполнительной власти города Москвы и которые в настоящее время являются серьезными барьерами при реализации инвестиционных проектов (к примеру, изменение регулируемых государством цен (тарифов)).

3. В отношении критериев отнесения инвестиционного проекта к приоритетному:

- ограничение по стоимости приоритетного инвестиционного проекта

(предполагаемая стоимость проекта – 1 млрд руб.) снизит потенциальный эффект от создания механизма дополнительных гарантий;

- риск слишком общей формулировки либо слишком узкого перечня отраслей (видов деятельности) как критерия отнесения инвестиционных проектов к приоритетным.

4. По порядку включения инвестиционного проекта в перечень приоритетных и порядку внесения соответствующих положений в инвестиционное соглашение (заключения инвестиционного соглашения):

- риск того, что данный порядок будет непрозрачен и недостаточно формализован в нормативных правовых актах, что позволит органам государственной власти действовать без учета интересов инвестора. В частности, это относится к перечню документов, которые инвестор должен предоставить;
- риск утечки конфиденциальной информации об инвестиционном проекте, предоставленной представителям органа власти в ходе заключения инвестиционного соглашения. Зачастую такая утечка информации может поставить под угрозу реализацию проекта или результаты реализации проекта.

5. По механизмам расчета и выплаты компенсации:

- риск установления непрозрачного и недостаточно формализованного и детализированного механизма расчета объема компенсации;
- риск невозможности обеспечения независимости оценщика, который проводит все расчеты и оценки по компенсации (в случае если такую оценку будут проводить аккредитованные городом организации);
- регулирование может быть неинтересно инвесторам в случае, если компенсироваться будет лишь незначительная часть возможных убытков;
- необходимость закрепления в нормативных правовых актах механизмов резервирования средств бюджета на выплату компенсаций.

Выделены следующие **основные предложения по повышению эффективности предлагаемого регулирования**:

1. При принятии закона и подзаконных актов предлагается провести анализ оптимального разграничения норм, которые должны быть сформулированы в законе, и норм, вводимых подзаконными актами.
2. Закон должен приниматься «пакетом» с сопутствующими подзаконными актами либо подзаконные акты должны утверждаться не позднее чем через месяц после принятия «рамочного» закона.
3. Предлагается исключить из закона и подзаконных актов нормы, которые регулируются федеральным законодательством.
4. Предлагается рассмотреть целесообразность включения в перечень событий и обстоятельств (факторов рисков), тех, на которые не могут влиять органы государственной власти города Москвы.
5. Предлагается расширить перечень событий и обстоятельств (факторов рисков) за счет тех, на которые могут влиять органы исполнительной власти города Москвы и которые в настоящее время являются серьезными барьерами при реализации инвестиционных проектов (к примеру, обстоятельства, связанные с подключением к инженерной инфраструктуре).
6. Предлагается предусмотреть дифференциацию критерия стоимости при отнесении инвестиционного проекта к приоритетному в зависимости от отрасли и других характеристик проектов. При этом предлагается рассмотреть возможность снижения планки ограничения по стоимости приоритетного инвестиционного проекта с 1 млрд руб. до 500 млн руб.

7. Предлагается установить детальный перечень видов экономической деятельности (по ОКВЭД) в качестве критерия отнесения инвестиционных проектов к приоритетным. При этом данный перечень должен отражать стратегические приоритеты города Москвы.
8. В подзаконных актах предлагается детально и максимально формализованно прописать порядок:
 - подачи и рассмотрение заявки на придание проекту статуса приоритетного;
 - заключения инвестиционного соглашения в случае отнесения инвестиционного проекта к приоритетному;
 - обоснования получения компенсации в рамках регулирования (в частности, согласование и фиксация параметров проекта (капвложения, срок реализации, операционные расходы, выручка)), исходя из которых рассчитывается компенсация;
 - расчета размера компенсации;
 - подачи заявки и выплаты компенсации;
 - разрешения споров.
9. Предлагается создать специальную уполномоченную организацию или орган (к примеру, межведомственную комиссию), ответственный за процедуры отнесения проекта к приоритетному, заключение инвестиционных соглашений, а также рассмотрение вопросов (включая документы) выплаты компенсации. Предусмотреть участие в его работе представителей бизнес-объединений, представляющих интересы инвесторов.
10. Предлагается при установлении механизма расчета компенсации учитывать необходимость покрытия большей части убытков инвесторов.
11. Установить в нормативных правовых актах механизмы резервирования средств бюджета на выплату компенсаций. Рассмотреть два варианта таких механизмов: через бюджетное законодательство города Москвы и посредством создания специального фонда.

Отдельно можно отметить предложения по совершенствованию предлагаемого регулирования, сделанные в рамках опроса участников ПК. К ним относятся:

- распространять механизм на проекты, которые являются «полезными для города»;
- обратить внимание на социальные отрасли, в первую очередь здравоохранение и медицину;
- как можно шире рассказывать о таких проектах (в частности, провести анонс на Московской бирже).

8.3. Оценка дополнительных расходов (доходов) бюджета города Москвы в результате введения предлагаемого регулирования

Дополнительные расходы города могут возникнуть при реализации вариантов 1 и 2: расходы на выплату компенсаций в случае возникновения определенных регулированием обстоятельств, событий. При сохранении статус-кво (вариант 3) дополнительных расходов не возникнет.

Дополнительные доходы города могут возникнуть при реализации вариантов 1 и 2: увеличение объема налоговых поступлений в бюджет города в связи с повышением инвестиционной активности в городе. При сохранении статус-кво дополнительных доходов не возникнет.

8.4. Перечень новых обязанностей или ограничений для субъектов предпринимательской, инвестиционной и иной деятельности либо изменение содержания существующих обязанностей и ограничений (с указанием групп, у которых возникают или изменяются обязанности или ограничения)

Новых обязанностей или ограничений для субъектов предпринимательской, инвестиционной и иной деятельности либо изменений содержания существующих обязанностей и ограничений не возникает, так как: при реализации вариантов 1 и 2: заключение Соглашения является добровольным; при сохранении статус-кво (вариант 3): ситуация не меняется.

8.5. Предложения по срокам и порядку введения в действие нового регулирования. Потребность в установлении переходного периода.

Учитывая актуальность решения проблемы, предлагается ввести новое регулирование до конца 2015 года.

Обсуждаемое регулирование, очевидно, может быть реализовано только путем принятия закона города Москвы и подзаконных актов (постановлений Правительства Москвы). При этом в закон представляется целесообразным включить только базовые положения, а именно: утвердить введение дополнительных гарантий и компенсаций субъектам инвестиционной деятельности, а также закрепить перечень рисков, неблагоприятные результаты наступления которых будут компенсироваться инвесторам.

Все прочие механизмы, такие как определение проектов, подпадающих под действие регулирования, порядок заключения Соглашения, порядок расчета величины компенсации, порядок подтверждения и выплаты компенсации, а также механизм резервирования средств, необходимых для выплат компенсации, целесообразно закреплять в подзаконных актах – постановлениях Правительства Москвы. Это обусловлено тем, что данный механизм предоставления гарантий является абсолютно новым, ранее не применявшимся ни в России, ни за рубежом, и остаются риски необходимости корректировки законодательства в процессе его применения. Вместе с тем внесение изменений в постановление Правительства города может быть проведено в более короткие сроки, что сократит период действия менее эффективных механизмов регулирования.

Помимо этого, в связи с тем, что предлагаемый механизм введения дополнительных гарантий является пилотным (в силу своей новизны), впоследствии возможно применение данного механизма для более широкого круга проектов, что также определяет необходимость закрепления деталей и элементов механизма на уровне постановлений Правительства города Москвы.

9. Результаты регулирования

9.1. Результаты, к которым должно привести введение регулирования, показатели достижения результатов

Введение регулирования должно привести к сокращению рисков реализации инвестиционных проектов в приоритетных отраслях на территории города Москвы и увеличению числа российских и иностранных инвесторов, реализующих на территории города Москвы приоритетные инвестиционные проекты в различных отраслях экономики.

В результате введения регулирования предполагается получить следующие значения показателей достижения цели регулирования, рассчитанные на прирост новых проектов в

течение трех первых лет (см. табл. 9.1). При этом данные целевые значения следует считать минимальными – исходящими из пессимистичных оценок количества крупных проектов, которые могут быть реализованы в Москве.

Таблица 9.1. Ожидаемые значения показателей достижения целей регулирования

№	Показатель	Значение
1	Прирост объема инвестиций в основной капитал, <i>млн руб.</i>	4298,1
2	Прирост налоговых поступлений в бюджет города Москвы от предприятий и организаций, осуществляющих деятельность в различных отраслях города Москвы *, <i>млн руб.</i>	6421,4

* В расчете на 10 лет функционирования предприятия, проект которого стартовал в первый год, 9 лет – проекта, стартовавшего во второй год, 8 лет – проекта, стартовавшего в третий год.

Источник: расчеты разработчика.

9.2. Оценка устойчивости нового регулирования

Предлагаемое регулирование позволяет снизить риски реализации инвестиционных проектов на территории города Москвы. При этом необходимо учитывать, что ряд факторов, также оказывающих существенное влияние на реализацию инвестиционных проектов и не зависящих от действия (бездействия) органов государственной власти (внутренние риски реализации инвестиционных проектов, например, ошибки в оценке экономики проекта, недостаточная квалификация участников проекта, ошибки в проектной документации и т.д.), предлагаемым регулированием не охвачен и может оказать существенное влияние на его эффективность. Принимая во внимание средние сроки реализации инвестиционных проектов в различных отраслях, рекомендуется проведение оценки фактического воздействия предлагаемого регулирования через два года.

10. Необходимые для достижения заявленных целей регулирования организационно-технические, информационные и иные мероприятия

10.1. Перечень мероприятий, сроки их реализации, объем и источники финансирования

Перечень необходимых для достижения заявленных целей регулирования организационно-технических, информационных и иных мероприятий, сроки их реализации, объем и источники финансирования приведены в таблице 10.1.

Таблица 10.1. План организационно-технических, информационных и иных мероприятий, необходимых для достижения заявленных целей регулирования

№	Перечень мероприятий	Срок реализации	Источники финансирования
1	Принятие закона города Москвы, утверждающего введение дополнительных гарантий и компенсаций субъектам инвестиционной деятельности, а также перечень рисков, неблагоприятные результаты наступления которых будут компенсироваться инвесторам	III квартал 2015 года	В рамках текущей деятельности Правительства Москвы
2	Принятие подзаконных актов,	III–IV квартал	В рамках текущей

№	Перечень мероприятий	Срок реализации	Источники финансирования
	определяющих: критерии, по которым инвестиционные проекты подпадают под действие регулирования; порядок заключения инвестиционных соглашений; порядок расчета величины компенсации; порядок подтверждения и выплаты компенсации; механизм резервирования средств, необходимых для выплат компенсации	2015 года	деятельности Правительства Москвы
3	Создание (наделение полномочиями существующего) специального органа, ответственного за процедуры отнесения проекта к приоритетному, заключения инвестиционных соглашений, а также рассмотрения вопросов (включая документы) выплаты компенсации	IV квартал 2015 года – I квартал 2016 года	В рамках текущей деятельности Правительства Москвы
4	Разработка инструкций, методических материалов для сотрудников уполномоченных органов	IV квартал 2015 года – I квартал 2016 года	В рамках текущей деятельности Правительства Москвы
5	Проведение информационной кампании в отношении вводимого регулирования	В течение 2016 года	В рамках текущей деятельности Правительства Москвы / бюджет города Москвы (при привлечении специализированной организации)
6	Проведение мониторинга достижения целей вводимого регулирования, включая подготовку статистических обзоров, проведение круглых столов и опросов инвесторов	В течение 2016 года	В рамках текущей деятельности Правительства Москвы / бюджет города Москвы (при привлечении специализированной организации)
7	Проведение оценки фактического воздействия введенного регулирования	III квартал 2017 года	В рамках текущей деятельности Правительства Москвы / бюджет города Москвы (при привлечении специализированной организации)

Источник: расчеты разработчика.

Методами контроля эффективности достижения цели правового регулирования являются:

- 1) проведение мониторинга в 2016 году, включающего подготовку статистических обзоров, проведение опросов инвесторов, круглых столов;
- 2) проведение оценки фактического воздействия введенного регулирования в 2017 году.

По итогам проведения мероприятий мониторинга, а также оценки фактического воздействия уполномоченный орган готовит предложения о необходимости корректировки регулирования.

Приложение 1. Сводка предложений, поступивших в связи с проведением публичного обсуждения, с указанием сведений об их учете или причинах отклонения

**Свод замечаний и предложений по результатам публичных консультаций,
проведенных в целях оценки регулирующего воздействия
Концепции предоставления дополнительных гарантий инвесторам,
реализующим приоритетные инвестиционные проекты на территории города
Москвы**

№ п/п	Замечание и (или) предложение	Автор (участник публичных консультаций)	Комментарий ответственного за проведение ОРВ органа исполнительной власти (ДЭПиР г. Москвы)
1	В документах, представленных на сайте ДЭПиР как информация для проведения публичных консультаций, отсутствует какое-либо обоснование выбора в качестве минимальной стоимости инвестиционного проекта для получения дополнительных гарантий Правительства Москвы величины в 1 млрд руб. По нашему мнению, данное ограничение по стоимости инвестиционного проекта существенно снизит потенциальный эффект от создания механизма дополнительных гарантий. Следует провести анализ возможностей существенного снижения пороговой стоимости инвестиционного проекта до уровня стоимости реализуемых в данный период времени проектов, соответствующих рассматриваемым приоритетным отраслям и назначениям инвестиций, например, из программы МСП-банка (100–150 млн руб.).	Межрегиональная общественная организация «Московская ассоциация предпринимателей»	Данное предложение было учтено при подготовке финальной версии Отчета об ОРВ Концепции предоставления дополнительных гарантий инвесторам, реализующим инвестиционные приоритетные проекты на территории города Москвы (в разделе 4 отчета). На основе данных предложений и рекомендаций в случае необходимости будет проведена корректировка проектов подзаконных актов (постановлений Правительства Москвы).
2	Обсуждаемое регулирование, очевидно, может быть реализовано только путем принятия закона города Москвы и подзаконных актов (постановлений Правительства Москвы). В проекте отчета отсутствует анализ целесообразности разграничения норм, которые должны быть сформулированы в законе, и норм, вводимых подзаконными актами. Предлагаемое регулирование имеет пилотный характер, поэтому закон не должен вводить	Межрегиональная общественная организация «Московская ассоциация предпринимателей»	Данное предложение было учтено при подготовке финальной версии Отчета об ОРВ Концепции предоставления дополнительных гарантий инвесторам, реализующим инвестиционные приоритетные проекты на территории города Москвы (в подразделе 8.5 отчета).

	необоснованных ограничений на применение Правительством Москвы механизма дополнительных гарантий		
3	Основные риски, влияющие на сроки реализации инвестиционных проектов, создает правоприменительная практика согласований с уполномоченными организациями федерального подчинения. Информация к публичным консультациям не позволяет понять, какова степень учета этих рисков в механизме дополнительных гарантий Правительства Москвы	Межрегиональная общественная организация «Московская ассоциация предпринимателей»	Целесообразность данного предложения была рассмотрена при подготовке финальной версии Отчета об ОРВ Концепции предоставления дополнительных гарантий инвесторам, реализующим приоритетные инвестиционные проекты на территории города Москвы (в разделе 4 отчета). Вместе с тем следует отметить, что включение в перечень рисков тех, на которые не могут влиять органы исполнительной власти города Москвы, создает дополнительные риски для бюджета города
4	В проекте отчета нет анализа влияния изменений федеральных норм на риски, учитываемые при гарантиях Правительства Москвы	Межрегиональная общественная организация «Московская ассоциация предпринимателей»	Данное предложение было учтено при подготовке финальной версии Отчета об ОРВ Концепции предоставления дополнительных гарантий инвесторам, реализующим приоритетные инвестиционные проекты на территории города Москвы (в разделе 4 отчета)
5	В проекте отчета отсутствуют четкие и однозначные определения понятий «инвестор» и «инвестиционный проект», используемых в оценке воздействия	Межрегиональная общественная организация «Московская ассоциация предпринимателей»	Данное предложение было учтено при подготовке финальной версии Отчета об ОРВ Концепции предоставления дополнительных гарантий инвесторам, реализующим приоритетные инвестиционные проекты на территории города Москвы. В разделе 2 отчета приводятся термины, соответствующие законодательству Российской Федерации

Приложение 2. Источники данных, использованные при подготовке сводного отчета

1. Перечень источников данных

1. Аналитические материалы на Инвестиционном портале города Москвы. <http://investmoscow.ru/investment/аналитика/>.
2. Бюджетный кодекс РФ.
3. Доклад Государственного совета Российской Федерации «О мерах по развитию малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». <http://asi.ru/reports/34893/>;
4. Инвестиционные проекты, реализуемые с участием или при поддержке государственного бюджетного учреждения города Москвы «Городское агентство управления инвестициями» (ГБУ «ГАУИ»). <http://investmoscow.ru/agency/proekty/>.
5. Обзор российского рынка производственного сектора. 2015 год. Deloitte. <http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ru/Documents/manufacturing/russian/ru-russian-munufacturing-market-review.pdf>.
6. Организация и финансирование инвестиций: Учебное пособие / Сергеев И.В., Веретенникова И.И., Яновский В.В. М.: Финансы и статистика, 2002.
7. Ориентир на внутренние ресурсы. Эксперт Online. Режим доступа: <http://expert.ru/2014/08/1/orientir-na-vnutrennie-resursyi/>.
8. Перечень нормативных правовых актов на Инвестиционном портале города Москвы. <http://investmoscow.ru/investment/business-support/normative-legal-acts/>.
9. Постановление Правительства Москвы от 10 февраля 2015 г. № 40-ПП.
10. Приказ ФНС России от 30.05.07 № ММ-3-06/333@.
11. Российская экономика в 2014 году. Тенденции и перспективы. Выпуск 36 / Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара. <http://www.iep.ru/files/text/trends/2014/Book.pdf>.
12. Система Анализа Рынков и Компаний «СПАРК». spark-interfax.ru.
13. Статистические данные Мосгорстата. <http://moscow.gks.ru/>.
14. Статистические данные по налоговым поступлениям ФНС России. <http://nalog.ru/>.
15. Статистические данные Росстата. <http://gks.ru/>.
16. Трудности импортозамещения. Эксперт Online. <http://expert.ru/2014/12/17/trudnosti-importozamescheniya/>.
17. Федеральный закон от 09 июля 1999 г. № 160-ФЗ.
18. The Financial Times – FDI Markets (2014).