
ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ОСНОВЫ И МЕХАНИЗМ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ*

Морозов В.В.

В статье определены роль и место инвестиционной деятельности в обеспечении устойчивого развития крупных территориальных систем. Сформулированы базовые принципы формирования инвестиционной стратегии экономического развития регионов. Разработаны основные направления совершенствования регионального механизма управления инвестиционной деятельностью территорий. Подготовлены предложения и рекомендации, реализация которых позволит обеспечить значительный рост инвестиционной активности в территориальных и производственных системах различного иерархического уровня.

Реализация масштабных преобразований в экономике России, связанных с переходом на путь социально ориентированного инновационного развития и призванных обеспечить серьезный рост ее конкурентоспособности на мировой арене, невозможна без значительной активизации инвестиционного процесса. Игнорирование проблем инвестиционного развития или пренебрежение ими, как это имело место в экономике России в период 90-х годов, ведет к возникновению кризисных явлений в производстве, постепенно охватывающих всю сферу экономических отношений. Ведущая роль в реализации инвестиционных преобразований в экономике России принадлежит регионам. Однако сегодня их инвестиционный потенциал и возможности используются для активного развития страны крайне недостаточно. Несмотря на позитивные тенденции роста объемов осваиваемых инвестиций за период 1999 – 2005 гг. в целом по стране более чем в 2,1 раза (в сопоставимых ценах), уровень их освоения в 2005 году не превышал 43% от параметров 1990 года.

Для обеспечения значительного и стабильного роста инвестиционной активности, придания инвестиционному процессу инновационной направленности в стране и регионах необходимо разработать и реализовать принципиально новую государственную стратегию активизации инвестиционной деятельности. В ее основе должен лежать целый ряд базовых подходов и приоритетов.

Одним из основополагающих направлений стратегии инвестиционного развития государства и регионов является совершенствование системы и механизма управления инвестиционной деятельностью на разных иерархических уровнях. Основополагающим элементом модели совершенствования механизма регулирования инвестиционной деятельности является принцип четкого разграничения полномочий в области управления инвестиционными отношениями между различными иерархическими уровнями, с концентрацией большинства функций этого процесса в федеральных округах и субъектах Федерации. Целесообразность делегирования большинства государственных полномочий по управлению инвестиционной деятельностью на региональный уровень обуславливается тем обстоятельством, что в рыночных условиях хозяйствования территориальные органы управления имеют возможность более качественного определения основных направлений и приоритетов экономического развития территорий с учетом государственных и региональных интересов.

* ¹ Исследование проводится при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований. Грант № 06-06-80348а.



Рис. 1. Схема организации управления инвестиционной деятельностью в региональных системах (в рамках федерального округа)

Сегодня регион реально может и должен стать тем уровнем управления инвестиционным процессом, на котором регулируется и координируется большинство инвестиционных стремлений государственных структур и хозяйствующих субъектов, функционирующих в рамках данной региональной системы. При этом за федеральными органами власти сохраняются такие конституционные функции, как определение федеральных приоритетов и законодательная регламентация инвестиционной деятельности в стране и регионах, а также формирование круга инвестиционных проектов и программ, финансируемых за счет федеральных ресурсов и приравненных к ним привлекаемых средств.

Вторым приоритетным направлением стратегии инвестиционного развития регионов является формирование эффективного механизма регулирования инвестиционных потоков, предусматривающего образование соответствующих территориальных структур, разработку и внедрение прогрессивных форм и методов управления инвестиционным процессом.

Современная региональная система органов управления инвестиционной деятельностью должна строиться по функциональному принципу и вертикальному интегрированному типу, основываясь на сочетании традиционных государственных федеральных и территориальных органов управления с использованием общественных структур, территориальных и коммерческих инвестиционно-финансовых институтов, других элементов территориальной инвестиционной инфраструктуры. Эти управляющие структуры, в рамках региональной системы, дифференцируются на 6 – 7 уровней, начиная от органов общего руководства в рамках федерального округа – высших исполнительных и законодательных органов власти регионов и заканчивая предприятиями и организациями – непосредственными субъектами инвестиционных отношений (рис. 1). Три из этих уровней относятся непосредственно к современной системе государственного и муниципального управления экономикой территорий. Предлагаемая региональная структура органов управления инвестиционной деятельностью может быть дифференцирована и видоизменена с учетом местных условий и в соответствии с экономическими потребностями территорий.

Высшими органами, осуществляющими общее руководство инвестиционной деятельностью территорий в масштабах федерального округа, является Аппарат полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе. Свою управляющую функцию он реализует через управление по инвестиционной политике и экономическому развитию федерального округа, находящееся в структуре этого аппарата, и Региональный координационный совет по экономическому и социальному развитию округа – общественный консультативный орган, создаваемый при данной государственной структуре. В состав Регионального координационного совета, кроме других его членов, в обязательном порядке включаются руководители исполнительной власти субъектов Федерации, входящих в состав федерального округа.

Общее управление инвестиционной деятельностью в рамках субъекта Федерации осуществляют правительство (администрация) этой территории и ее высший представительный (законодательный) орган – областная (республиканская, краевая, окружная) Дума или Законодательное Собрание. При этом правительство региона реализует функцию оперативного управления инвестиционной деятельностью территории, обеспечивая оптимальную мобилизацию и рациональное использование для этой цели всех потенциальных ресурсов территориального образования, определение базовых приоритетов перспективной инвестиционной политики региона, а также осуществляет функцию общего контроля

за оптимальным использованием ассигнуемых государственных инвестиционных ресурсов. Законодательное Собрание или региональная Дума обеспечивает разработку и принятие законодательных актов субъекта Федерации, гарантирующих проведение рациональной инвестиционной политики в рамках данной территории. Эта задача решается как через принятие законов, непосредственно регулирующих инвестиционную деятельность, так и через придание инвестиционной направленности другим региональным экономическим законодательным актам. Кроме того, представительные органы власти обеспечивают общий контроль за рациональным целевым использованием государственных, в первую очередь региональных, финансовых ресурсов, ассигнуемых на инвестиционные цели. На муниципальном уровне эти функции реализуются соответствующими представительными и исполнительными органами власти.

В настоящее время обеспечение неуклонного развития и совершенствования производства в рамках данной территориальной системы должно являться постоянной задачей и уставной функцией административных органов субъекта Федерации. При этом права и инвестиционные функции предприятий и организаций никоим образом не должны ущемляться. Для успешной реализации этой функции в административных органах субъектов Федерации целесообразно создать две специальные структуры, образующие второй уровень управления и непосредственно реализующие функцию управления инвестиционной деятельностью в регионе. Первой из них является Координационный совет по экономическому и социальному развитию территории, совещательный общественный орган, создаваемый при правительстве (администрации) или губернаторе региона.

Его состав формируется на паритетных началах из представителей государственных органов управления, наиболее крупных и важных для экономики региона субъектов хозяйствования, предпринимателей, научно-исследовательских организаций, вузов, общественных организаций и т.д. На этот общественный орган возлагается функция координации инвестиционной деятельности административных и представительных органов власти, органов местного самоуправления, предприятий и организаций по обеспечению устойчивого экономического и социального развития региона.

Другим органом управления этого уровня должны являться специально создаваемые в администрациях регионов комитеты, департаменты или министерства по инвестиционной политике и экономическому развитию территорий, главной задачей которых является определение стратегических задач перспективного развития территории, а также разработка основных направлений, форм и методов их реализации. Для этой цели в рамках таких департаментов или министерств должны быть объединены все имеющиеся сегодня отраслевые комитеты, отделы, управления или главки территориальных администраций. В состав нового комитета (департамент или министерства) по инвестиционной политике и экономическому развитию из министерства (комитета) по экономике и социальному развитию должны перейти подразделения, занимающиеся вопросами планирования инвестиционной деятельности и разработкой целевых программ экономического развития территории.

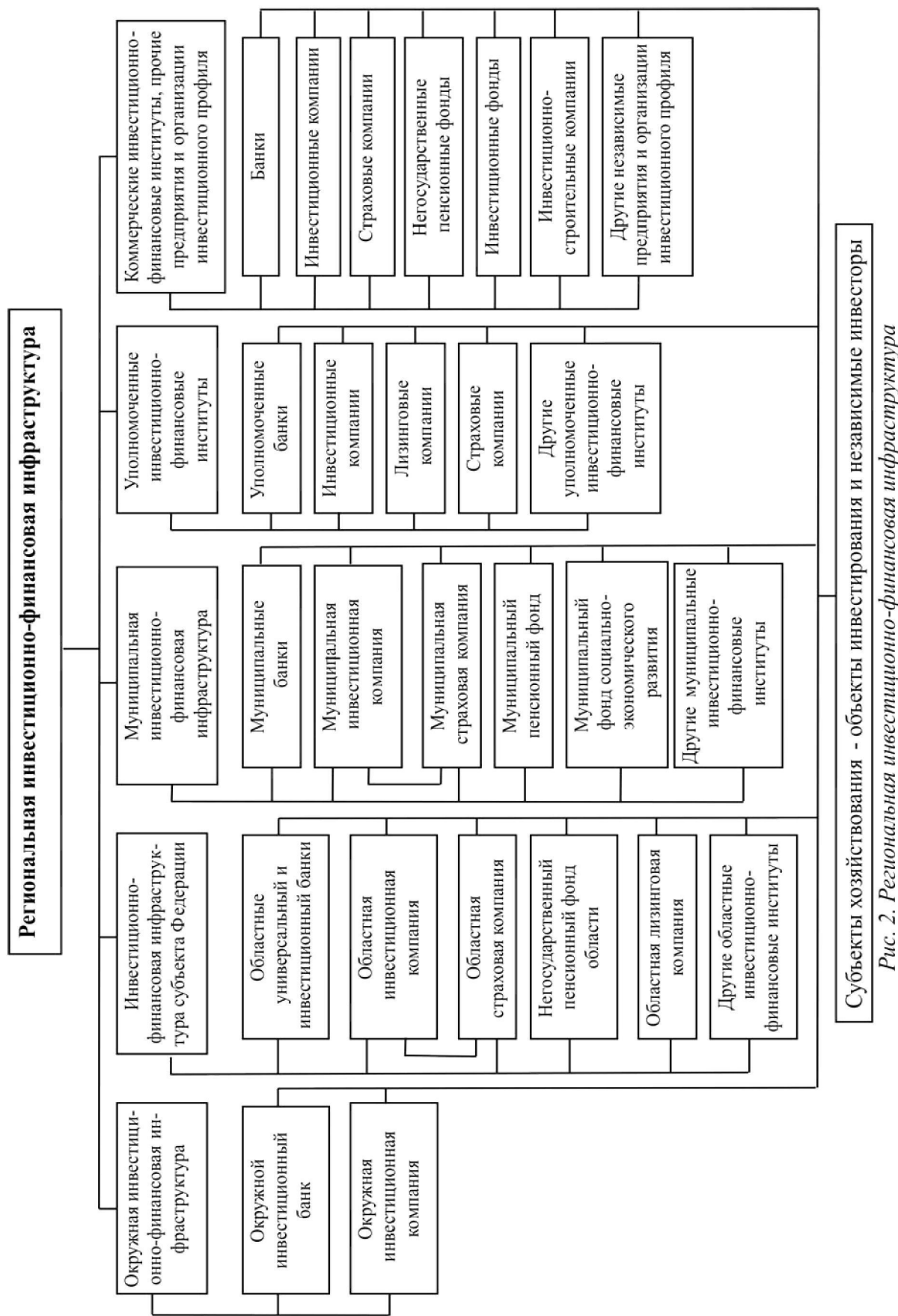
Административный статус и основные функции новых органов управления регламентируются положениями регионального инвестиционного законодательства и постановлениями органов исполнительной власти субъектов Федерации. Основными плановыми документами, определяющими приоритетные направления деятельности этих структур на долгосрочный и краткосрочный период, являются, соответственно, прогнозы и схемы экономического и социального развития региона на период не менее 5 лет,

региональные планы (программы) развития региона на среднесрочный и краткосрочный период.

Аналогичный подход должен использоваться и при совершенствовании органов муниципального управления. Отказ администраций муниципальных образований от выполнения координаторской функции по управлению производственным развитием своих территорий и ограничение своей деятельности только социальным развитием приведет к падению бюджетных доходов и, в конечном счете, негативно скажется на выполнении их непосредственных обязанностей. По нашему мнению, задача обеспечения инвестиционного развития территориальной системы является одной из определяющих функций муниципальных органов управления, закрепленной в уставных документах любого муниципального образования, а также в законодательных актах субъектов Федерации и страны в целом. Без такого подхода в настоящее время невозможно реализовать их основную функцию – повышения уровня социального обслуживания населения этих территорий и обеспечить их устойчивое развитие.

Сравнительно более новыми и интересными элементами региональной инвестиционной инфраструктуры, формирующими ее с четвертого по шестой уровень, являются инвестиционно-финансовые институты. Их основной состав приведен на рис. 2. При этом к четвертому уровню относятся непосредственно территориальные (региональные и муниципальные) инвестиционно-финансовые институты, как наиболее важные для обеспечения инвестиционного развития территорий. К пятому уровню относятся уполномоченные на выполнение определенных государственных функций территориальными органами власти независимые инвестиционные и финансовые институты. Государственные функции, выполнение которых берут на себя эти инвестиционно-финансовые институты, определяются положениями договора, заключаемого с соответствующими исполнительными органами власти территориальной системы. К шестому уровню принадлежат независимые коммерческие инвестиционно-финансовые структуры, самостоятельно определяющие свою хозяйственную деятельность. Экономическая деятельность этих структур осуществляется в тесном взаимодействии и достаточно острой конкурентной борьбе, обеспечивая селекционный отбор наиболее эффективных вариантов, путей и методов инвестиционного развития хозяйствующих субъектов и территориальных систем в целом.

Особое место в составе инвестиционно-финансовой инфраструктуры региона принадлежит достаточно немногочисленным сегодня, но активно развивающимся в последнее время в отдельных территориальных образованиях региональным и муниципальным институтам. При этом под региональными и муниципальными можно подразумевать институты, создаваемые по акционерному принципу, при активном участии органов управления федеральных округов, субъектов Федерации, муниципальных образований или разнообразных их объединений. В их число входят различные виды банков, инвестиционные компании и фонды, кредитные учреждения и союзы, страховые компании, консалтинговые, венчурные и лизинговые фирмы, ипотечные конторы, инвестиционные биржи и другие типы организаций. Основным отличием этих инвестиционных институтов от аналогичных коммерческих организаций является непосредственное финансовое и организационное участие в их создании территориальных или муниципальных органов управления.



Территориальные инвестиционно-финансовые институты имеют целый ряд достоинств по сравнению с другими организационными формами. Однако главным их преимуществом является то, что, функционируя в условиях полной самокупаемости, они мобилизуют финансовые ресурсы из многих внебюджетных источников и обеспечивают неадминистративное управление их использованием со стороны региональных и муниципальных органов власти для решения проблем инвестиционного развития территорий. Это делает территориальные и муниципальные инвестиционные институты неотъемлемым элементом территориального механизма управления экономикой (рис. 2).

Для выполнения этих основных функций территориальные инвестиционно-финансовые институты должны функционировать в рамках единой системы, тесно взаимодействуя друг с другом. Особую, базовую роль в системе этих институтов призваны играть территориальные специализированные и универсальные банки, инвестиционные компании. Кроме выполнения традиционных для них производственных функций по привлечению и эффективному использованию финансовых ресурсов, они должны выступать в качестве инициаторов и организаторов других специализированных территориальных инвестиционно-финансовых институтов, таких как страховые компании, негосударственные пенсионные и инвестиционные фонды и т.д., которые кроме выполнения своих основных обязанностей будут обеспечивать поступление финансовых ресурсов во временное инвестиционное пользование этим структурам.

По функциональному назначению все специализированные территориальные инвестиционно-финансовые институты можно подразделить на три основные группы. К первой группе относятся организации, которые обеспечивают приток финансовых ресурсов в территориальные инвестиционные компании для последующего их использования на взаимовыгодных условиях. Среди них можно выделить территориальные паевые инвестиционные фонды, занятые преимущественно привлечением свободных средств населения, и консалтинговые фирмы, используемые для мобилизации иностранных кредитов и привлечения инвестиций в уставный капитал предприятий с иностранным участием. Во вторую группу входят территориальные инвестиционные структуры, занятые на специфических формах вложений финансовых средств в производственную и непроизводственную сферу. К ним можно отнести, например, венчурные фирмы, ипотечные и лизинговые компании.

К третьей группе следует отнести инвестиционные институты, которые, занимаясь своими специфическими функциями, часть мобилизуемых средств могут передавать для инвестиционного использования территориальным инвестиционным компаниям, а полученный от этого доход направлять для решения своих прямых функциональных задач. Типичным примером таких организаций могут служить территориальные страховые компании и негосударственные пенсионные фонды. В современных условиях внедрения новых видов операций по массовому страхованию имущества (например, автогражданского страхования) и проведения пенсионной реформы эти структуры получают возможность значительного притока и накопления временно свободных средств и, как меры спасения их от инфляции и получения дополнительного дохода, частичного использования этих ресурсов для инвестиционных целей на взаимовыгодных условиях.

Таким образом, все эти институты, выполняя определенные функции в воспроизводственном процессе, становятся в то же время важным элементом комплексной территориальной системы управления инвестиционной деятельностью.

Третьим приоритетным направлением государственной стратегии активизации инвестиционной деятельности является развитие и совершенствование механизма финансирования этого процесса на основе формирования многоуровневой многоканальной региональной модели его организации. С одной стороны, региональная система финансирования инвестиционной деятельности строится на сочетании финансовых компетенций различных государственных (федеральных, субъектов Федерации и муниципальных) и негосударственных (субъектов хозяйствования) уровней управления этими процессами. С другой стороны, она базируется на использовании многоканальной системы финансирования инвестиционной деятельности из различных собственных и привлекаемых источников. Обобщенная классификация инвестиционных источников приведена на рис. 3.

При формировании современных систем финансирования региональных инвестиционных программ территориальным органам управления следует руководствоваться следующим стратегическим подходом. В тех случаях, когда производитель имеет достаточное количество собственных или привлекаемых финансовых ресурсов, он вправе сам определять пути, направления и приоритеты своего экономического развития. Инвестиционная роль государственных и территориальных органов управления заключается в стимулировании его инвестиционной активности через предоставление налоговых льгот в виде налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налоговых платежей, проведении лизинговых операций через соответствующие территориальные компании, а также в предоставлении определенных, обоснованных гарантий при привлечении средств из внешних финансовых источников.

В необходимых случаях для финансирования развития производства используются государственные средства, привлекаемые на взаимовыгодной кредитной основе. Причем государственные вложения выступают в виде своеобразного катализатора для мобилизации в развитие производств собственных и привлекаемых инвестиционных ресурсов. Такой метод обеспечивает селективный подход в использовании государственных инвестиций для реализации наиболее перспективных и эффективных инвестиционных проектов. При таком подходе государственные инвестиции в процессе финансирования реализуют ориентирующую, активизирующую и стимулирующую функции, собственные средства выполняют роль основных источников финансирования экономического развития предприятий и организаций, а привлекаемые и заемные средства – дополнительных источников активизации этого процесса.

В ближайшей перспективе ведущая роль в финансировании инвестиционного и инновационного развития российских территорий будет сохраняться за собственными средствами, на которые сегодня приходится от 50 до 70% региональных инвестиций и, в первую очередь, амортизационными отчислениями. Для оптимизации размеров амортизационных отчислений и обеспечения их строго целевого использования необходима реализация комплекса мер экономического, организационного и законодательного порядка. Во-первых, это возрождение практики систематической переоценки основных фондов. Во-вторых, совершенствование методики расчета нормативов амортизационных отчислений на основе показателя рыночной восстановительной стоимости основных фондов. В-третьих, более широкое использование и стимулирование внедрения в жизнь режима ускоренной амортизации. В-четвертых, применение прогрессивной модели налогообложения амортизационных отчислений. Если, при целевом их использовании, эти средства не должны облагаться никакими налогами, то при нецелевом использовании этих ресурсов уровень налогообложения по ним должен быть максимальным.

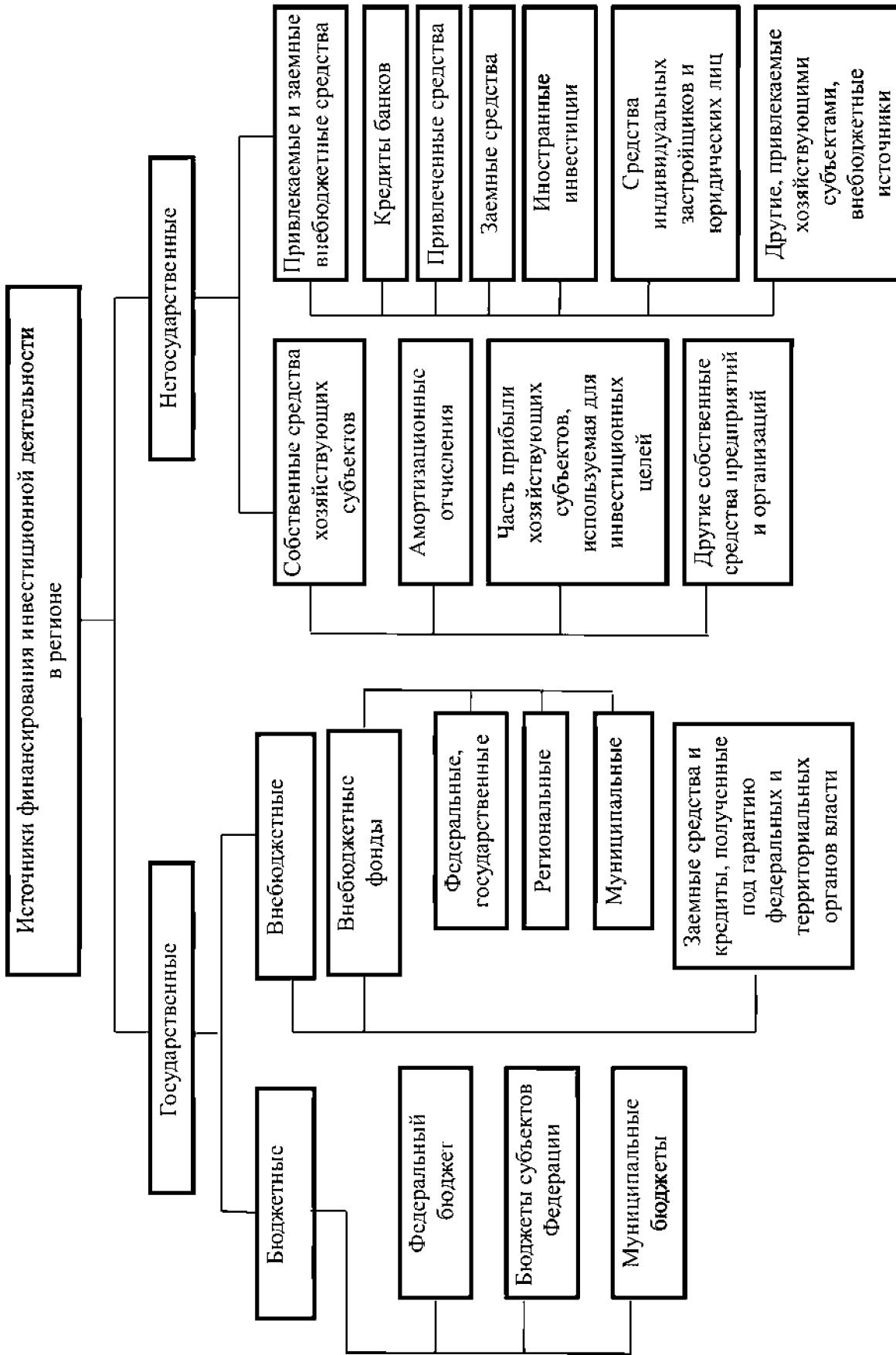


Рис. 3. Структура источников финансирования инвестиционной деятельности в регионе

Активизация привлечения для инвестиционных целей части доходов предприятий и организаций в первую очередь связана с упорядочением и оптимизацией процессов экономического стимулирования хозяйствующих субъектов за инвестиционную и инновационную направленность использования своих финансовых ресурсов.

Принципиальное значение для обеспечения устойчивого и гармоничного развития регионов имеет активное использование для этой цели на уровне субъектов хозяйствования привлекаемых и заемных ресурсов. В первую очередь это касается различных форм коммерческого кредитования.

Для достижения более высоких темпов роста кредитных ресурсов и позитивных изменений в сроках их предоставления необходимо наличие объективных и субъективных предпосылок, среди которых можно выделить:

- накопление достаточной величины собственных и привлекаемых финансовых ресурсов кредитными организациями;
- разработка и принятие в России эффективного законодательства, а также формирование специальных механизмов, гарантирующих сохранность и возвратность кредитных ресурсов;
- развитие в регионах территориальной инвестиционно-финансовой инфраструктуры;
- внедрение системы государственного и коммерческого страхования инвестиционных кредитов;
- широкое использование различных форм лизинговых операций в системе инвестиционного кредитования;
- экономическое, в том числе налоговое, стимулирование роста масштабов коммерческого кредитования, особенно предоставления среднесрочных и долгосрочных кредитов и т.д.

Крупным потенциальным источником финансовых поступлений для региональных кредитных операций в перспективе могут стать временно свободные средства страховых компаний, а также федерального и негосударственных пенсионных фондов. Анализ показывает, что в последние годы их деятельность значительно активизировалась. Однако для того, чтобы временно свободные средства страховых компаний и пенсионных фондов могли более активно и эффективно использоваться в перспективе для инвестиционных целей, нужны три основных условия. Во-первых, это наличие прогрессивной законодательной базы, четко регламентирующей возможность и порядок проведения таких операций, а также гарантирующей полную сохранность и возвратность страховых и пенсионных ресурсов. Во-вторых, эффективное экономическое, в первую очередь налоговое, стимулирование вовлечения этих ресурсов в инвестиционную деятельность. В-третьих, формирование совершенного механизма вовлечения страховых и пенсионных средств в инвестиционную деятельность и обеспечения эффективного их использования.

Особое место в системе негосударственного финансирования инвестиционной деятельности принадлежит иностранным инвестициям. Основными направлениями экономической политики государства и регионов, призванными активизировать процесс привлечения иностранных инвестиций для развития территориальных систем, являются:

- разработка и принятие пакета законодательных актов, гарантирующих сохранность иностранных инвестиций, эффективное их использование и получение доходов в удобной для инвестора форме;
- создание в территориальных образованиях банков инвестиционных проектов, отвечающих международным требованиям;

- формирование функциональных структур, обеспечивающих взаимосвязь предприятий и организаций региона с зарубежными государственными и корпоративными структурами с целью привлечения иностранных инвестиций на взаимовыгодных условиях;
- создание на территории регионов различных видов особых экономических зон и т.д.

В Российской Федерации зоны с особым экономическим режимом функционируют с начала 90-х годов. Однако их число в масштабах страны было незначительно, площадь – минимальна, а эффективность экономической деятельности – достаточно низкая. Основываясь на опыте зарубежных государств и руководствуясь положениями Федерального закона "Об особых экономических зонах в Российской Федерации" и дополнений к нему, сейчас в России создаются двенадцать новых особых экономических зон: две промышленно-производственные – в г. Елабуга и Липецкой области и четыре – технико-внедренческие (в Москве, Дубне, Санкт-Петербурге и Томске) и шесть рекреационных. Однако, учитывая весьма ограниченное количество этих особых экономических зон, создаваемых на первом этапе, отсутствие российского опыта их формирования (а зарубежный опыт весьма тяжело и далеко не полностью приживается на нашей национальной почве) и значительную инерционность восприятия экономикой России крупных нововведений, трудно рассчитывать на получение серьезного позитивного результата от реализации этого проекта в течение ближайших 10 – 15 лет. По нашему мнению, гораздо большее положительное влияние на развитие экономики России на современном этапе способно оказать создание на ее территории другого вида особых экономических зон, а именно, зон свободного инвестирования, в которых налоговые и таможенные льготы должны предоставляться в первую очередь иностранным инвесторам, вкладывающим свои капиталы на долгосрочной основе в технологическое и инновационное развитие производственной сферы.

В отличие от предлагаемых промышленно-производственных и технико-внедренческих особых экономических зон, зоны свободного инвестирования создаются не на пустом месте, а на базе существующих субъектов Федерации, причем наиболее развитых, обладающих достаточно мощным научно-техническим, производственным, трудовым и ресурсным потенциалом, как минимум по одной в каждом федеральном округе. В этом случае зоны свободного инвестирования будут реально выступать в роли своеобразного "инновационного инкубатора", из которого позитивные инвестиционные тенденции будут постепенно распространяться на другие территории округа.

Весьма перспективным представляется привлечение для инвестиционной деятельности свободных денежных ресурсов населения. Даже по самым скромным оценкам, на руках населения России сегодня находится более 243,7 млрд. руб. и 13,5 млрд. долл. свободных денежных ресурсов, большая часть из которых может использоваться для инвестиционной деятельности. Но для того, чтобы этот процесс стал реальным, необходима прогрессивная законодательная база, эффективный механизм вовлечения финансовых ресурсов населения в инвестиционную деятельность с широким использованием возможностей российского фондового рынка, развитая инвестиционно-финансовая инфраструктура и прогрессивные формы материального стимулирования индивидуальных предпринимателей и населения за активное участие в инвестиционном процессе.

Основные принципы, формы и методы управления инвестиционной деятельностью, используемые новыми и существующими органами территориального управления, должны серьезно измениться. Сегодня приоритет отдается не административным,

а законодательным, координационным и регулирующим, преимущественно экономическим, методам управления. Ведущую роль во внедрении прогрессивных форм и методов управления инвестиционным процессом играет формирование эффективного федерального и регионального законодательства, регулирующего инвестиционную деятельность на разных иерархических уровнях. При этом в федеральном законодательстве отражаются наиболее общие принципы, регламентирующие протекание инвестиционной деятельности в масштабах всего российского государства, на различных иерархических уровнях управления, а региональное инвестиционное законодательство призвано регулировать инвестиционную деятельность территориальных органов управления и субъектов хозяйствования в рамках определенных территориальных систем, с учетом специфических особенностей их экономического функционирования и развития.

Следует отметить, что инвестиционная деятельность является комплексным и многогранным процессом, охватывающим и тесно взаимосвязанным с различными сферами экономической деятельности. Поэтому его эффективность в значительной степени определяется и регулируется положениями различных законодательных актов гражданского, хозяйственного, бюджетного, налогового и других видов финансового права. Классификация федеральных законов, оказывающих приоритетное влияние на инвестиционные отношения, приведена на рис. 4.

Не вдаваясь подробно в достоинства и недостатки каждого из этих законов, отметим, что большинство из них только частично удовлетворяют современным требованиям рыночного ведения хозяйства и нуждается в серьезной доработке. В первую очередь это относится к Федеральному закону "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений", который даже на стадии своего принятия был морально устаревшим и мало соответствовал современным требованиям. К основным недостаткам этого закона относятся отсутствие в нем целевой направленности экономической политики государства на интенсификацию инвестиционной деятельности и стимулирование инвестиционной активности инвесторов; значительное сужение объектов и сферы инвестиционной деятельности; непрописанность статуса и государственных полномочий в сфере управления инвестиционным процессом для различных иерархических уровней и т.д.

По нашему мнению, этот ограниченный и несовершенный закон в инвестиционном законодательстве России целесообразно заменить двумя новыми федеральными законами. Первый из них должен называться "Об инвестиционной деятельности (или основах инвестиционной деятельности) в Российской Федерации". В этом законе следует сформулировать основные принципы инвестиционной политики России с учетом современных условий, новых направлений и рыночного характера развития экономики российского государства. Сферой его действия должны явиться все известные формы и виды инвестиций, типы инвестиционных отношений и все инвесторы, участвующие в этом процессе.

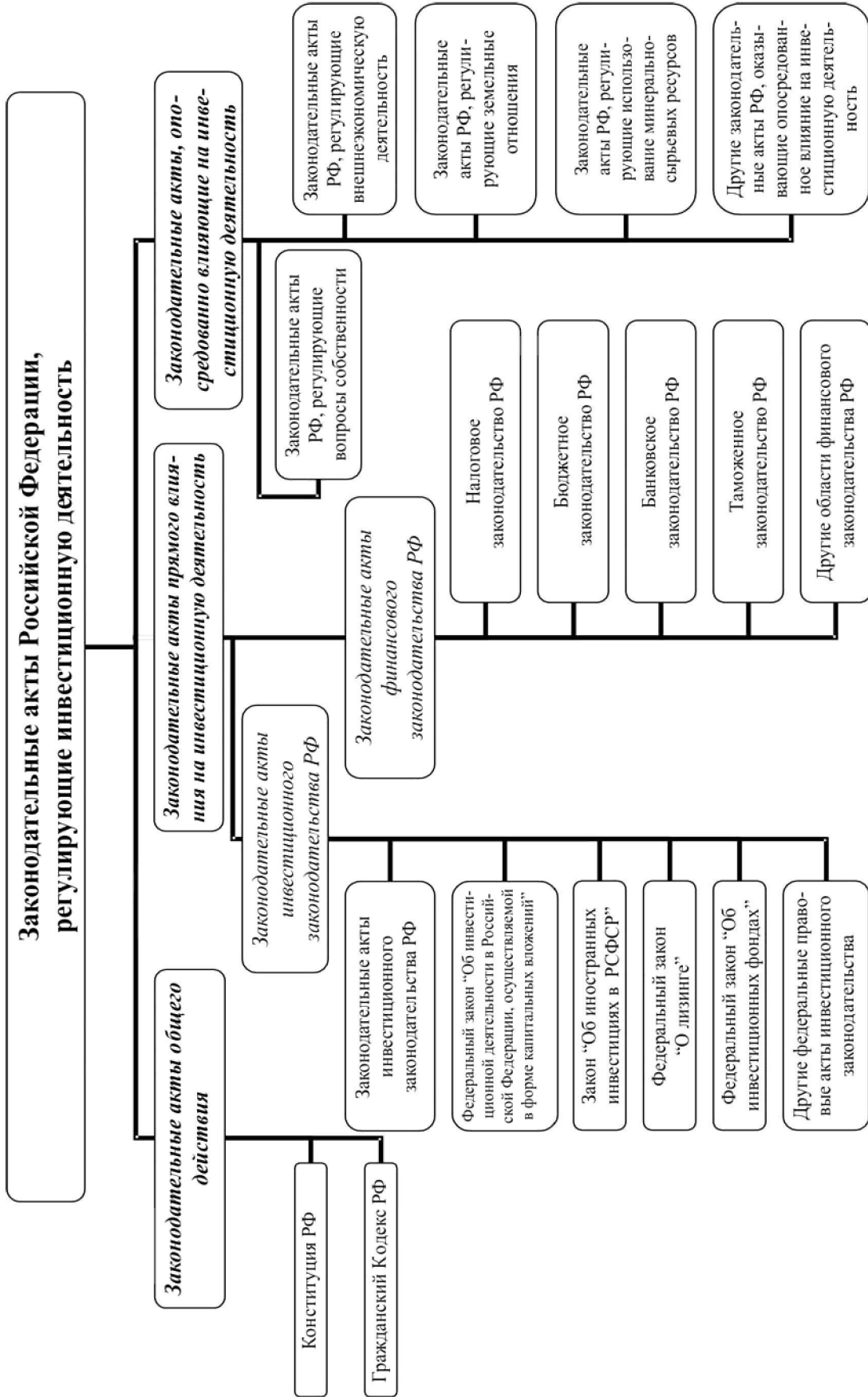


Рис. 4. Классификация законодательных актов федерального значения, регулирующих инвестиционную деятельность в Российской Федерации

Второй основополагающий закон инвестиционного законодательства целесообразно назвать "Об основах регулирования инвестиционной деятельности в Российской Федерации". В этом законодательном акте должны быть сформулированы основные принципы, формы и методы государственного регулирования инвестиционной деятельности в масштабах страны, территориальных систем, а также на уровне отдельных субъектов хозяйствования; определена ведущая роль территориальных органов управления в активизации этих процессов в рамках данных территориальных образований. При необходимости, эти два закона могут быть объединены в один федеральный закон, регламентирующий все основные стороны инвестиционных отношений.

Приоритетным направлением совершенствования финансового, бюджетного и налогового законодательства сегодня является придание бюджетным и налоговым отношениям инвестиционной направленности, определение законодательных основ формирования эффективного механизма финансирования и управления инвестиционной деятельностью, внедрения прогрессивных форм и методов государственного стимулирования инвестиционной активности производителей.

Основными из пакета законов, регулирующих инвестиционную деятельность в масштабах субъекта Федерации, являются собственно закон об инвестиционной деятельности, осуществляемой в данном субъекте Федерации, определяющий сущность, базовые принципы и основные направления инвестиционной политики территорий, и ряд законов, регламентирующих отдельные стороны инвестиционной деятельности в рамках территориальной системы, например, законы о проведении инвестиционных займов или формировании и развитии территориальной инвестиционно-финансовой инфраструктуры и т.д. Структура этих законов определяется специфическими особенностями развития и приоритетами экономической и социальной политики субъекта Федерации.

В настоящее время большинство субъектов Федерации имеют более или менее разветвленную систему региональных законодательных актов, регулирующих вопросы инвестиционной деятельности.

Вторым приоритетным направлением совершенствования форм и методов территориального управления инвестиционной деятельностью является развитие и совершенствование регионального рынка ценных бумаг, который решает целый комплекс экономических задач, главной среди которых является перераспределение инвестиционных ресурсов в сторону развития и технологического совершенствования прогрессивных отраслей экономики. Региональный рынок ценных бумаг – это искусственно выделяемый сегмент российского фондового рынка, который призван обеспечивать мобилизацию и перераспределение финансовых ресурсов в рамках определенной территориальной системы – в интересах ее комплексного инновационного развития. Инвестиционная роль рынка ценных бумаг в рыночных условиях хозяйствования настолько велика, что некоторые западные экономисты отождествляют его по экономическому содержанию с инвестиционным процессом в целом.

К другим основным функциям регионального рынка ценных бумаг относятся: привлечение финансовых ресурсов из различных источников в целях обеспечения инвестиционного развития экономики территорий; формирование стратегических инвестиционно активных инвесторов среди собственников работающих в рамках данной территориальной системы предприятий; обеспечение документальных гарантий по заемным операциям и т.д.

Привлечение финансовых ресурсов посредством рынка ценных бумаг на региональном уровне достигается путем эмиссии и размещения на первичном рынке региональных и муниципальных, а также корпоративных ценных бумаг субъектов хозяйствования, осуществляющих свою экономическую деятельность преимущественно в рамках данной территориальной системы. Структура ценных бумаг, функционирующих на региональных фондовых рынках, приведена на схеме рис. 5. Основными инструментами, определяющими масштабы и эффективность региональных рынков ценных бумаг России, являются облигационные займы субъектов Федерации и муниципальных образований, объем заимствования по которым по состоянию на 1.01.2005 г. составил 122,4 млрд. руб., и корпоративные займы, стоимость облигаций которых в этот период составила порядка 245 млрд. руб., или соответственно 13,1 и 26,3% от общего объема российских облигационных мобилизаций. Следует отметить, что около половины финансовых ресурсов, привлекаемых с помощью территориальных займов, приходится на долю Москвы и Санкт-Петербурга. Привлечение финансовых ресурсов этими городами с использованием субфедеральных облигаций до последнего времени имело в основном краткосрочный характер и использовалось преимущественно для покрытия дефицита городских бюджетов. Однако в период с 2001 г. стали проявляться позитивные средне- и долгосрочные тенденции в проведении займов, и всё большая часть мобилизуемых средств направляется сегодня на инвестиционные цели.

Еще одним приоритетным направлением совершенствования форм и методов управления инвестиционной деятельностью является развитие комплексного прогнозирования экономических процессов на основе сочетания моделирования экономического развития территорий и комплексного целевого планирования совершенствования отдельных производственных систем. Следует отметить, что методы экономико-математического моделирования и целевого планирования в последнее время достаточно широко используются в нашей стране. Однако область применения первых в основном ограничивается уровнем макроэкономических процессов, а вторых – сводится к разработке отдельных целевых программ, как правило, мало согласованных между собой, бессистемно и ограниченно реализуемых на практике.

На региональном уровне прогнозирование и целевое планирование инвестиционной деятельности реализуется в настоящее время в трех основных формах: во-первых, это разработка региональных схем и стратегических планов развития производительных сил территорий на долгосрочный период (порядка 10-15 и более лет); во-вторых, прогноз развития территорий на среднесрочный (порядка до 3 лет) период; в-третьих, подготовка и реализация территориальных целевых инвестиционных программ различного иерархического уровня, число которых на уровне субъекта Федерации – от одного до нескольких десятков.

Несмотря на известные недостатки в количестве, структуре, подготовке и реализации, эти программы позволяют определить приоритетные направления и конкретные шаги по экономическому развитию территорий на перспективный период. Использование современных методов экономико-математического моделирования и прогнозирования обеспечивает избавление от многих этих недостатков и позволяет вывести разработку комплексных целевых инвестиционных программ развития территорий на качественно новый уровень.

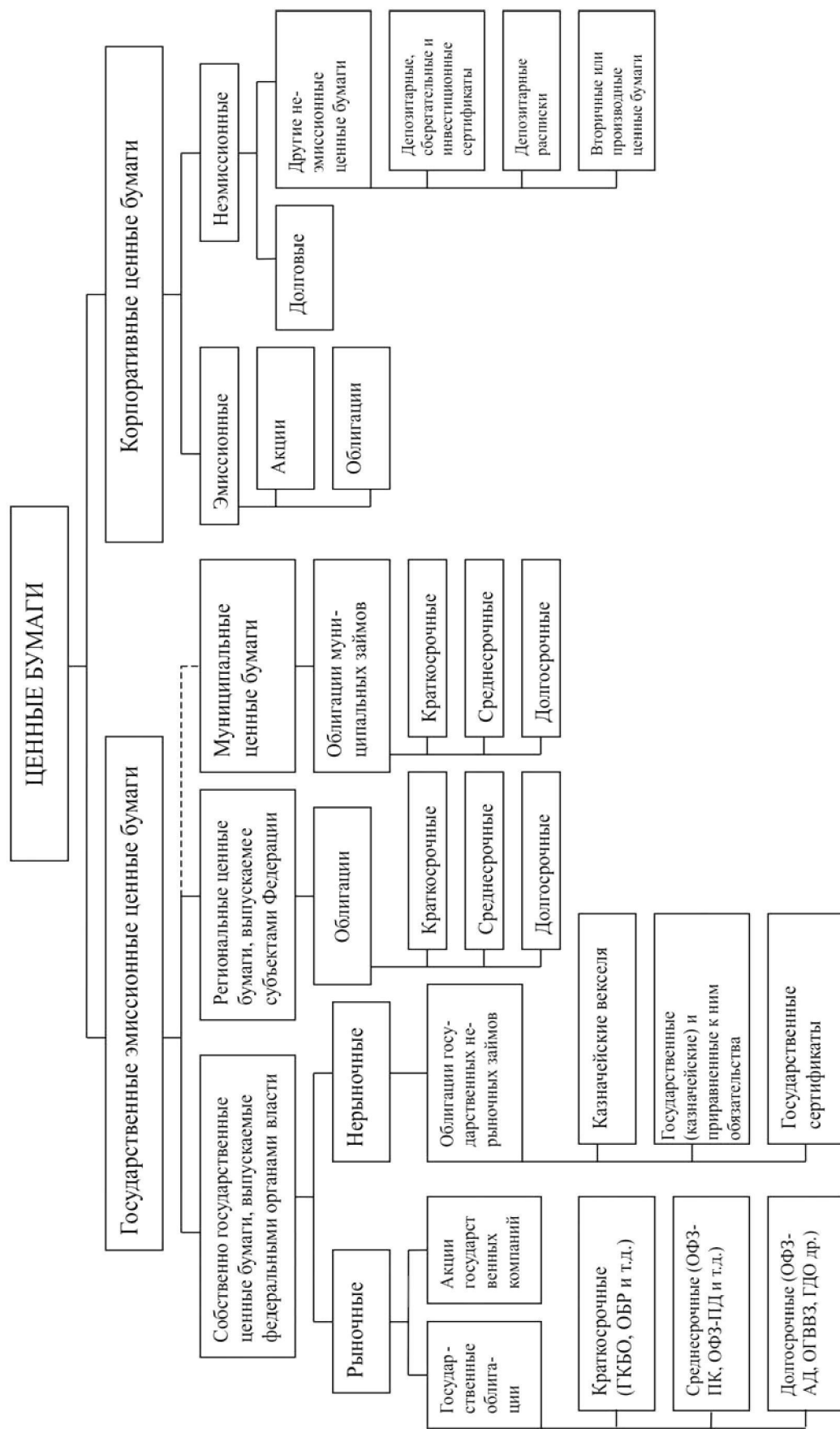


Рис. 5. Классификация российских ценных бумаг

Во-первых, селективное выделение инвестиционных приоритетов в рамках региональных целевых программ и стратегических планов позволяет сосредоточить ограниченные инвестиционные ресурсы территорий на определяющих их экономическое развитие производствах, проектах и объектах, обеспечивающих быструю окупаемость вложений и позволяющих накопить финансовые средства для развития других производств и отраслей экономики.

Во вторых, формирование региональной целевой программы инвестиционных приоритетов инновационного развития реализует координационную функцию в разработке и реализации других территориальных инвестиционных программ и отдельных бизнес-проектов.

В-третьих, применение эконометрических, балансовых и оптимизационных методов исследования позволяет достаточно достоверно и качественно оценить затратные и результативные параметры таких комплексных территориальных инвестиционных программ; финансовые потребности и возможности территорий для их реализации; экономический и социальный эффект, полученный от развития и совершенствования производства в рамках данной целевой программы.

В-четвертых, использование пообъектных балансовых схем финансирования инвестиционной деятельности обеспечивает оптимальное сочетание государственных и негосударственных источников финансирования инвестиций в данной территориальной системе.

Таким образом, в использовании территориальных целевых инвестиционных программ проявляется возможность для формирования комплексной региональной стратегии инновационного развития и создания механизма ее реализации на основе баланса инвестиционных потребностей территориальной системы. При этом инвестиционные возможности территорий значительно возрастают.