

# ФОРМИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ НА РАЗНЫХ УРОВНЯХ УПРАВЛЕНИЯ

## Курс лекций

Т.В. Бурмистрова,

*кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики экономического факультета  
Института международного права и экономики им. А.С. Грибоедова (г. Москва),*

Н.С. Резникова,

*кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики экономического факультета  
Института международного права и экономики им. А.С. Грибоедова*

(Продолжение. Начало в № 1-3 за 2006 г.)

### **Лекция 4. Региональные аспекты инвестиционной политики**

С началом рыночных реформ стали усиливаться различия в социально-экономическом развитии регионов, что объяснялось наличием регионов с разной структурой экономики и значительным ослаблением регулирующей роли государства. На рубеже веков, согласно оценкам, неблагоприятные регионы имелись в каждом федеральном округе Российской Федерации, группу отстающих составляла почти половина всех субъектов РФ, абсолютное большинство этих регионов - приграничные. В наихудшем положении находились Сибирский, Дальневосточный и Южный федеральные округа. Такое положение стало результатом неодинаковой адаптации регионов к новым рыночным условиям и значительного уменьшения объемов государственной поддержки. Сохраняющаяся диспропорция в социально-экономическом развитии регионов является существенным фактором ослабления системы федеративных отношений в Российской Федерации, ее социально-экономического развития и уменьшения возможностей преодоления внутреннего кризиса.

В последние годы различия в развитии субъектов РФ по основным социально-экономическим показателям достигли критического уровня. Резкая межрегиональная дифференциация имеет своим неизбежным следствием расширение числа отстающих регионов, ослаб-

ление механизмов межрегионального экономического взаимодействия и нарастание межрегиональных противоречий, что значительно затрудняет проведение единой общероссийской политики социально-экономических преобразований. Поэтому стратегически важным для России является проведение сильной государственной региональной политики.

В этих целях была принята и утверждена Постановлением Правительства РФ от 11.10 2001 г. № 717 Федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (на 2002-2010 гг. и до 2015 г.)». Основными целями Программы являются сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов Российской Федерации, уменьшение разрыва по основным показателям социально-экономического развития между наиболее развитыми и отстающими регионами к 2010 г. в 1,5 раза, а к 2015 г. - в 2 раза. Для достижения этих целей предусматривается решение следующих задач:

- формирование условий для ускоренного развития регионов, социально-экономические показатели которых ниже среднероссийских;
- создание благоприятной среды для развития предпринимательской деятельности и улучшения инвестиционного климата;
- повышение эффективности государственной поддержки субъектов РФ.

Однако, по мнению Министерства регионального развития РФ, в настоящее время эффективность политики выравнивания достигла своего предела и принято решение от нее отказаться. Теперь основной упор предполагается сделать на дифференцированное развитие регионов, на фактическое закрепление их роли в экономике России и территориальной структуре хозяйства. Именно идея «поляризованного развития» положена в основу «Концепции стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации» (июнь 2005 г.). Приоритетное развитие и, соответственно, государственную поддержку, получают регионы двух типов - «опорные» (наиболее крупные, экономически развитые регионы России) и «полюса роста» (динамично развивающиеся средние и небольшие регионы).

### ***Согласование инвестиционной политики федерального центра и регионов***

Эффективность инвестиционной политики в федеральном государстве во многом зависит от того, насколько при ее формировании учтены макроэкономические и региональные аспекты, а также согласованы и стратегически сориентированы на достижение общих экономических результатов интересы центра и регионов.

В условиях формирования рынка государственная региональная политика базируется на общих принципах децентрализации инвестиционного процесса. Реализация этого курса на практике применительно к регионам явилась основой возрастания их роли в инвестиционном процессе и активизации их собственной инвестиционной политики.

Следует различать понятия «региональная инвестиционная политика» и «инвестиционная политика региона». **Региональная инвестиционная политика** определяется федеральным центром в соответствии с общей стратегией развития страны. Под **инвестиционной политикой региона** понимают систему правовых, экономических и организационных мер, направленных на разработку и реализацию стратегии и тактики формирования регионального инвестиционного потенциала и управления ими исходя из социально-экономических интересов региона (данная политика определяется и реализу-

ется непосредственно самими регионами). Для выработки действенной инвестиционной политики регионам необходимо определить критерии для выделения тех или иных сфер экономики в качестве приоритетных для государственной поддержки.

С активизацией инвестиционной политики регионов возникает ряд проблем, связанных с углублением межрегиональных противоречий. В их числе усиление конкуренции за привлечение инвестиционного капитала, возрастание дифференциации уровней социально-экономического развития, разрыв единого экономического пространства. Эти противоречия достаточно тесно взаимосвязаны.

Российские регионы "характеризуются высокой степенью экономической неоднородности и, следовательно, различием возможностей привлечения инвестиционных ресурсов. Анализ региональной структуры инвестиций свидетельствует о неравномерном распределении средств: предпочтения инвесторов связаны в основном с вложениями инвестиций в крупные центры с развитой рыночной инфраструктурой, с высокой платежеспособностью населения, а также в сырьевые регионы.

Рост самостоятельности регионов в проведении региональной политики инициирует усиление конкурентной борьбы между регионами за привлечение инвестиций путем предоставления более благоприятных условий для их использования. Это имеет не только позитивные, но и негативные последствия.

Дифференцированность инвестиционной среды, многообразие форм и методов стимулирования инвестиций, отсутствие унифицированных схем продвижения проектов затрудняют активизацию инвестиционного процесса.

Законы, составляющие основу федерального инвестиционного права (федеральные законы «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» и «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»), содержат ряд уязвимых положений. Регионы в рамках своей компетенции пытаются самостоятельно восполнить проблемы федеральных законов. Хотя многим регионам удалось разработать более системную, чем на федеральном уровне, инвестиционную политику, но это не привело к карди-

нальным сдвигам в инвестиционной сфере, так как при наличии противоречий между федеральным и региональным законодательствами правовой механизм не может обеспечить гарантирование инвестиций.

Таким образом, проблема создания необходимой законодательно-нормативной базы инвестиционной деятельности в комплексе не разрешена: нет механизмов реализации рассмотренных законов, отсутствуют соответствующие подзаконные акты, не учтены в ряде случаев интересы регионов. Формирование взвешенной инвестиционной политики, позволяющей согласовать интересы федерального центра и регионов, будет способствовать устранению различий региональных условий инвестирования и, следовательно, уменьшению дифференциации уровней развития регионов.

Взвешенный подход к формированию государственной инвестиционной политики предполагает учет как общероссийских принципов и законов, так и специфики регионального развития, отказ от бессистемной поддержки регионов, активизацию собственных инвестиционных возможностей региона. Мобилизация внутренних ресурсов является основой привлечения внешних потоков капитала не только на уровне национальной экономики, но и на региональном уровне. Решение этих проблем предполагает учет при формировании инвестиционной политики макроэкономического и региональных аспектов, а также согласование интересов федерального центра и регионов, их ориентацию на достижение общих экономических результатов.

### ***Координация действий в отношении привлечения иностранных инвестиций на федеральном и региональных уровнях***

Ст. 17 федерального закона «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» дает право «субъектам Федерации и органам местного самоуправления в пределах своей компетенции осуществлять финансирование и оказывать иные формы поддержки инвестиционного проекта, осуществляемого иностранным инвестором, за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также внебюджетных средств». Наделение региональных органов власти широкими полномочиями в сфере политики при-

влечения иностранных инвесторов полностью соответствует стандартам мировой практики, принятым в экономически развитых и развивающихся странах.

Международная практика свидетельствует, что приток иностранных инвестиций тем больше, чем большая степень автономности сосредоточена в руках региональных администраций. Однако это предполагает наличие как минимум трех необходимых условий:

- реальная заинтересованность региональных властей в привлечении иностранных инвесторов;
- отсутствие противоречий между региональным и федеральным законодательствами;
- взаимодополняющая, а не взаимоисключающая политика регулирования иностранных инвестиций, проводимая на федеральном и региональном уровнях.

В настоящее время достигнута достаточно высокая степень унификации регионального законодательства в отношении поддержки деятельности иностранных инвесторов. Регионы, вновь принимающие законодательные акты или вносящие в них изменения, стремятся к заимствованию наиболее распространенных принципов и инструментов из законодательств других субъектов Федерации.

Содержательное сходство принятых в субъектах РФ законов определяется тем, что практически все законы и иные нормативные акты базируются на единых принципах, а также включают, как правило, стандартный набор мер и инструментов поощрения инвестиционной активности. Наиболее типичными инструментами стимулирования иностранных инвестиций в регионе являются:

- временное, полное или частичное освобождение от уплаты налогов в бюджеты субъектов Федерации (на срок окупаемости проектов). Практически повсеместное распространение получили льготы по налогу на прибыль в части, зачисляемой в региональные бюджеты, по налогу на имущество и по платежам в территориальные дорожные фонды. В ряде регионов используются льготы по налогу на земельные участки (например, в Ханты-Мансийском автономном округе, в Челябинской области) и по налогу на добавленную стоимость при приобретении технологического оборудования (Новосибирская область);

- отсрочка или рассрочка уплаты налогов в региональные бюджеты. Эта мера широко применяется в Республике Татарстан, Новосибирской и Саратовской областях);

- предоставление инвестиционных налоговых кредитов. Данная практика получила почти повсеместное распространение. Она предусмотрена правовыми актами большинства российских регионов, среди которых находятся Пермская, Свердловская, Томская и Тюменская области, Республика Хакассия, Ямало-Ненецкий АО;

- предоставление бюджетных ссуд, льготных займов (кредитов). Его используют Новосибирская и Саратовская области, Республика Татарстан и Кабардино-Балкария;

- предоставление инвесторам гарантий и поручительств региональных администраций. Подобные положения содержатся, в частности, в законодательствах Москвы, Иркутской, Ростовской, Саратовской и Ярославской областей, Республики Башкортостан. Кроме того, законодательства практически всех субъектов РФ содержат гарантии от некоммерческих рисков (национализации, ущерба от непреднамеренных действий или бездействия должностных лиц). Важную роль играет гарантия неизменности условий хозяйственной деятельности инвесторов (стабилизационная оговорка). Примером может служить Новгородская область.

Оказание помощи по созданию инфраструктуры бизнеса, получению в аренду и приобретению в собственность земельных участков и объектов нежилого фонда, отнесенных к государственной собственности субъектов Федерации, является важным фактором осуществления иностранного инвестирования в регионах. Все региональные законы имеют четко выраженную стимулирующую направленность.

Существенная проблема функционирования региональных органов власти при привлечении иностранных инвестиций - нерешенность вопросов разграничения полномочий федеральных органов власти и администрации регионов. Не вызывает сомнения, что субъекты Федерации должны иметь самостоятельность в вопросах привлечения иностранных инвестиций. В то же время наличие противоречий между региональными и федеральными правовыми актами, отсутствие должной коор-

динации между политикой федеральных и региональных органов власти в области привлечения иностранных инвестиций ведет к снижению эффективности региональной политики и не содействует увеличению притока иностранных инвесторов, а лишь способствует межрегиональному переманиванию иностранных инвесторов.

Принятие собственных законов об иностранных инвестициях многими субъектами РФ означает, что иностранный инвестор должен руководствоваться не только положениями федерального закона, но и законами субъектов РФ, на территории которых осуществляются иностранные инвестиции. Поэтому одной из важнейших задач является необходимость обеспечить непротиворечивость таких законов федеральным законам и в более широком смысле - непротиворечивость инвестиционного законодательства РФ и субъектов РФ.

Совершенствование региональной политики привлечения иностранных инвестиций предполагает координацию усилий федеральных и региональных властей. К ключевым мерам в данной области относятся следующие:

- предоставление иностранным инвесторам региональной стабилизационной оговорки. С целью обеспечения стабильности условий деятельности иностранных инвесторов необходимо добиться повсеместного введения в региональное законодательство принципа неприменимости в течение фиксированного промежутка времени изменений в региональном законодательстве, обуславливающих рост фискального бремени иностранных инвесторов;
- создание эффективной системы гарантий и страхования инвестиционных рисков на региональном и межрегиональном уровнях;
- обеспечение стабильности системы гарантий и льгот;
- унификация системы региональных льгот;
- обеспечение адресного характера льгот на территориях с особым статусом.

### ***Инвестиционная политика регионов***

Активизация собственной региональной инвестиционной политики имеет ряд при-

чин. Это попытка преодолеть несовершенство федерального инвестиционного законодательства; сгладить непоследовательность инвестиционной политики центра; создать более благоприятный климат, обеспечивающий приток национальных и иностранных инвестиций на территорию регионов.

Региональные власти стали проявлять значительную активность в улучшении инвестиционного климата, создании зон наибольшего благоприятствования, предоставлении различных налоговых льгот, развитии лизинговой деятельности, кредитной поддержки инвестиций. В 1993-1994 гг. сформировали собственное инвестиционное законодательство Коми, Саха-Якутия и Татарстан. В 2000 г. около 70 регионов приняли законодательные и нормативные акты в области инвестиционной деятельности.

В целом, процесс формирования регионального инвестиционного права был направлен на совершенствование и дополнение в рамках компетенции региональных органов власти федеральной нормативно-правовой базы инвестиционной деятельности. Вместе с тем анализ показывает наличие существенных различий в ранних и более поздних законодательных актах.

Первые законодательные акты были направлены в основном на привлечение иностранных инвестиций. Последующие документы определяли условия, благоприятные для всех типов инвесторов, т. е. произошел отход от трактовки иностранных инвестиций как решающего фактора развития российской экономики. Появилось понимание того, что масштабный приток иностранных инвестиций, как правило, следует за активизацией внутренних инвестиций в результате создания благоприятных и стабильных условий в стране.

Имея возможность в рамках существующего федерального устройства России вести собственную инвестиционную политику, создавать и реализовывать различные схемы стимулирования инвестиций, региональные власти накопили значительный опыт в сфере инвестиционного сотрудничества, и их роль в этом процессе в последнее время все более усиливается.

В наиболее общем виде инвестиционная политика регионов включает следующие основные элементы:

- разработка и принятие пакета законодательных и нормативно-правовых актов, регулирующих инвестиционный процесс;
- предоставление гарантий сохранности частного капитала;
- предоставление налоговых и иных льгот, отсрочек по налоговым и арендным платежам, нефинансовым стимулам;
- создание организационных структур по поддержке инвестиционной деятельности;
- содействие в разработке, проведении экспертизы и сопровождении инвестиционных проектов;
- предоставление гарантий и поручительств коммерческим банкам, финансирующим инвестиционные проекты;
- мобилизация средств населения посредством выпуска муниципальных ценных бумаг;
- содействие становлению институтов региональной инвестиционной инфраструктуры.

### *Инвестиционный климат регионов*

В самом общем виде под **региональным инвестиционным климатом** понимается совокупность политических, социально-экономических, финансовых, организационно-правовых, природно-климатических факторов, присущих тому или иному региону (административно-территориальному образованию) и привлекающих либо отталкивающих потенциальных инвесторов.

Дифференциация регионов по уровню социально-экономического развития обуславливает и различия в состоянии инвестиционной активности, в условиях, благоприятствующих привлечению отечественного и иностранного капитала. С точки зрения инвестиционной привлекательности регионов, ключевую роль играют следующие факторы:

- инвестиционный потенциал и степень его реализации (общий уровень инвестиционной активности) в регионе;
- уровень и характер региональных инвестиционных рисков.

**Инвестиционный потенциал регионов** оценивается на основе широкого круга показателей, ключевыми из которых являются:

- ресурсно-сырьевой потенциал регионов, характеризующий степень их обеспе-

ченности ключевыми видами природных ресурсов;

- трудовой потенциал: наличие рабочей силы, степень ее квалификации и профессиональной подготовки;
- производственный потенциал (отраслевая структура экономики) и результаты функционирования хозяйственного комплекса региона за предшествующие годы;
- рыночный потенциал - емкость региональных рынков, ориентация на виды продукции производственного и потребительского назначения;
- финансовый потенциал - объем финансовых потоков в экономике региона, о котором можно судить на основании доходов регионального бюджета и прибыльности функционирующих в регионе компаний и доходов населения;
- научно-инновационный и инновационный потенциал уровня разработок и внедрения научно-технических достижений в экономику региона;
- инфраструктурный потенциал - уровень развития транспортной и коммуникационной инфраструктуры;
- институциональный потенциал - уровень развития институтов рыночной экономики на территории регионов.

**Региональные инвестиционные риски** отражают степень вероятности потери инвестиций и дохода от них в результате изменения экономической и социально-политической ситуации. При составлении инвестиционных рейтингов российских регионов рассматриваются следующие *типы региональных рисков*:

- *экономический* - связан с характером тенденций хозяйственного развития регионов;
- *политический* - предполагает возможность изменения политической ситуации в регионе и, как следствие, условий регулирования хозяйственной деятельности инвесторов либо режима их работы на территории региона (включая риск отмены ранее введенных льгот, риск пересмотра базового регионального законодательства, риск национализации и т. д.);
- *законодательный* - характеризует юридические условия деятельности инвесторов на территории региона;
- *финансовый* - показатель стабильности финансовых потоков в регионе, связан-

ный со степенью сбалансированности регионального бюджета и состоянием финансов предприятий;

- *социальный* - связан со степенью социальной напряженности, уровнем противоправной активности в регионе и вероятностью воздействия на условия ведения хозяйственной деятельности социальных факторов;
- *экологический* - означает наличие неблагоприятных воздействий как на экологическую емкость территории (уровень загрязнения окружающей природной среды вредными веществами), так и на деятельность самих инвесторов (радиационное загрязнение территории).

При оценке объективных условий осуществления инвестиций на территории конкретного региона России инвесторы принимают во внимание сочетание факторов инвестиционного потенциала и инвестиционных рисков. Уровень инвестиционной привлекательности выступает как интегральный показатель, суммирующий разнонаправленное влияние интегрального показателя инвестиционного потенциала и инвестиционного риска.

На протяжении последних лет различные консалтинговые и экспертные агентства составляют рейтинги инвестиционной привлекательности российских регионов (наиболее известное из них «Эксперт-РА»), основанные на экспертном опросе российских и зарубежных специалистов. Собственно рейтингом является распределение регионов по значениям совокупного потенциала и интегрального риска на 12 групп, которое в сокращенном виде, по данным «Эксперт-РА», приведено в таблице в распределении по федеральным округам.

Распределение регионов по интегральному рейтингу инвестиционного потенциала показывает, что наибольший вклад в его формирование вносят факторы, накопленные в процессе многолетней хозяйственной деятельности: инфраструктурная освоенность территории, инновационный потенциал и интеллектуальный потенциал населения. Помимо таких общепризнанных экономических лидеров, как Кемеровская, Московская, Нижегородская, Самарская, Свердловская области, Москва, Санкт-Петербург, Татарстан и др., в первую двадцатку входят, может быть, не столь очевидно экономически мощные, но

**Оценка инвестиционного климата регионов Российской Федерации в 2003 г. (по федеральным округам)**

Тип динамики	Центральный	Северо-Западный	Южный	Приволжский	Уральский	Сибирский	Дальневосточный	Итого суб. Федерации
Снижение риска – рост потенциала		Новгородская область	Республика Адыгея, Республика Кабардино-Балкария, Республика Северная Осетия-Алания, Краснодарский край			Республика Алтай, Эвенкийский автономный округ	Хабаровский край, Сахалинская область	9
Снижение риска – снижение потенциала	Ивановская, Костромская, Московская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Ярославская области	Архангельская, Ленинградская, Псковская области	Республика Дагестан, Ставропольский край	Республика Башкортостан, Удмуртская Республика, Чувашская Республика, Кировская, Нижегородская, Пензенская, Пермская области	Курганская, Свердловская, Тюменская области	Республика Бурятия, Республика Хакасия, Красноярский край, Иркутская, Новосибирская, Омская, Читинская области, Агинский автономный округ	Республика Саха (Якутия), Магаданская область	32
Рост риска – рост потенциала	Липецкая, Тамбовская, Тульская области, г. Москва	Республика Карелия, Республика Коми, Ненецкий автономный округ, Вологодская, Калининградская области, г. Санкт-Петербург	Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Чеченская Республика, Астраханская, Ростовская области	Республика Ингушетия, Саратовская область	Челябинская область	Амурская область, Чукотский автономный округ		20
Рост риска – снижение потенциала	Белгородская, Брянская, Владимирская, Воронежская, Калужская, Курская, Тверская области	Мурманская область	Волгоградская область	Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Оренбургская, Самарская, Ульяновская области, Коми-Пермяцкий автономный округ	Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ	Республика Тыва, Алтайский край, Кемеровская, Томская области, Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ, Усть-Ордынский автономный округ	Приморский край, Камчатская область, Еврейская автономная область, Корякский автономный округ	28
Всего субъектов Федерации	18	11	13	15	6	16	10	89

достаточно «обустроенные» области России - Белгородская, Владимирская, Воронежская, Калининградская, Рязанская, Тульская и Ярославская области.

Выделяются пять потенциальных полюсов инвестиционного роста, сосредоточенных в европейской России и на Урале: Северо-Западный во главе с Санкт-Петербургом, Центрально-Российский во главе с Москвой и Московской областью, Поволжский (Самарская и Саратовская области), Южно-Российский (Краснодарский край и Ростовская область) и Уральский (Свердловская и Челябинская области).

Для иностранных инвесторов в отличие от отечественных несколько более привлекательными являются Московская, Рязанская, Владимирская, Волгоградская, Воронежская, Кемеровская и Саратовская области. На востоке потенциальными очагами инвестиционной активности в первую очередь могут стать Новосибирская область, Алтайский, Красноярский и Хабаровский края. Наконец, на северо-западе наиболее благоприятным инвестиционным климатом обладают Калининградская, Ленинградская области и Санкт-Петербург.

### ***Инвестиционная политика муниципального образования***

Развитие муниципального хозяйства, как и любая деятельность, опирается на наличие определенных ресурсов, поскольку именно от них зависит эффективность инвестиций, вкладываемых в регион, они определяют структуру производственной деятельности и благосостояние населения.

Под ресурсами муниципального образования мы понимаем некую совокупность материальных и нематериальных возможностей территории муниципального образования, распоряжение которыми отнесено к муниципальной компетенции законом.

**Под муниципальными финансами** понимается совокупность денежных средств, которыми располагает орган местного самоуправления для решения задач, возложенных на него государством и местным населением. Муниципальные финансы образуются из трех основных источников:

- *государственных средств*, передаваемых органам местного самоуправления орга-

нами государственной власти в виде доходных источников и прав, предусмотренных законодательством;

- *собственных средств* муниципально-го образования, создаваемых за счет деятельности органов местного самоуправления (доходов от использования муниципальной собственности, платы за услуги и т. п.);

- *заемных средств*, или муниципально-го кредита.

Соотношение этих основных источников финансов в структуре местных финансов определяет самостоятельность данного муниципального образования, так как преобладание в структуре финансов первой или третьей группы рождает зависимость от государства или кредитных учреждений, ограничивая тем самым целевое направление средств на нужды населения муниципального образования. Поэтому органы местного самоуправления должны стремиться к наращиванию собственных средств муниципально-го образования.

Наиболее полным отражением состояния финансовых ресурсов муниципального образования являются местные бюджеты (бюджеты муниципальных образований), которые подразделяются на два бюджета. Это - текущий бюджет и бюджет развития (инвестиционный бюджет). Бюджет развития включает совокупность доходов и расходов, направляемых на совершенствование и развитие муниципального хозяйства.

Главная проблема, с которой сталкиваются руководители муниципальных образований, - постоянная нехватка средств не только на развитие, но и на текущие нужды. Основные **доходные источники**, которыми располагают органы местного самоуправления: а) налоги; б) неналоговые поступления (городская и земельная рента, доходы от тарифных платежей за услуги, предоставляемые органами местного и муниципального самоуправления, штрафные санкции, различные пошлины и сборы); в) доходы от собственной хозяйственной деятельности; г) муниципальный кредит.

Первые две группы доходных источников являются в той или иной степени средствами, которые государство собирает с населения и предприятий. С этой точки зрения, их размеры ограничены налогоспособ-



ностью населения и предприятий. Третья и четвертая группы напрямую зависят от ресурсов, имеющихся у муниципального образования, и способности муниципальных служб грамотно ими распорядиться. Все четыре источника дохода зависят также от состояния законодательства, поскольку именно в нем определяется правоспособность органов местного самоуправления (Конституция РФ и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

При деятельности органов власти и в контексте прямого управления, когда управление опирается на имеющиеся у органов власти ресурсы, они выступают как равноправные участники процесса. Когда основными ресурсами являются ресурсы субъектов хозяйственной деятельности, расположенных на данной территории, то речь идет об опосредованном (индикативном) управлении органов местной власти. В данном случае задача органов власти - создать соответствующие мотивации, при которых частные интересы полностью или частично будут совпадать с интересами общественными.

**Индикативное управление инвестиционными процессами** - это управление посредством создания условий и мотиваций для хозяйствующих на территории субъектов хозяйственной деятельности и привлечение их ресурсов для решения задач территориального развития. Индикативное управление выступает как основной метод осуществления инвестиционных процессов при управлении территорией. Крайне важно, чтобы инвестиционная политика базировалась на нахождении общих интересов для участников инвестиционного процесса: инвесторов, потребителей инвестиций и населения (в лице органа власти муниципального образования).

Процесс территориального развития постоянно требует достаточно большого количества ресурсов. Источники получения ресурсов для развития крайне ограничены. К ним относятся:

- средства местных и региональных бюджетов, получаемые в результате сбора налогов, осуществления хозяйственной деятельности и оказания общественно значимых услуг;
- заемные средства, включая корпоративные кредиты, кредиты финансовых орга-

низаций, муниципальные облигационные займы;

- средства иных субъектов хозяйственной деятельности, расположенных на данной территории.

Первая группа ресурсов ограничена, поскольку основную ее часть органы власти и управления вынуждены пускать на текущее содержание социальной инфраструктуры. Средства муниципальных учреждений направляются на их развитие.

Использование второй группы ограничено условиями кредитования, а также коммерческими рисками при реализации проектов, на которые органы власти не имеют права, поскольку используют средства населения. Корпоративные кредиты возможны под конкретный проект, при крайне высокой его общественной значимости и высоком доверии населения к органу власти.

Муниципальные облигации выпускаются исключительно в целях реализации программ и проектов развития муниципального образования. Выпуск муниципальных облигаций обеспечивается муниципальным имуществом и средствами местных бюджетов. Предельная сумма долговых обязательств органов местного самоуправления не должна превышать 15% объема расходной части местного бюджета.

Как видно из перечисленных выше инвестиционных ресурсов, только первая группа для органов власти является возможностью прямого инвестирования. Проекты прямого инвестирования должны быть строго социально ориентированы и не иметь высокой степени коммерческих рисков. Данное утверждение не означает низкую эффективность данных проектов или их низкую окупаемость. Так, проекты в области инженерной инфраструктуры или социальной области могут вести к серьезному сокращению издержек производства товаров и услуг и, соответственно, иметь небольшой срок окупаемости и высокую эффективность.

Не менее значимой ролью прямых инвестиций органов власти и управления является развитие на территории инфраструктуры бизнеса. Такие вложения полностью соответствуют социальной направленности органов власти и управления, причем риск подобных вложений минимален. Эти вложе-

ния очень важны, поскольку напрямую влияют на формирование благоприятных условий для бизнеса на денной территории, на повышение конкурентоспособности территории в борьбе за привлечение инвестиций.

Государственные и муниципальные инвестиционные органы местного самоуправления должны направлять в следующие **сферы**:

- развитие инженерной инфраструктуры (транспорт, связь, телекоммуникации, водоснабжение, канализация, теплосети и т. д.), поскольку без хорошо организованной инфраструктуры любой инвестиционный проект будет достаточно дорогим и рискованным;

- формирование инфраструктуры поддержки бизнеса. Это наличие на территории страховых, финансовых, консалтинговых компаний, инфраструктуры подготовки кадров для бизнеса. Хорошо отлаженная система поддержки бизнеса является дополнительным фактором снижения рисков при осуществлении инвестиционных проектов;

- создание информационной инфраструктуры поддержки инвестиций для быстрого получения инвестором необходимой для осуществления проекта информации. Информационная среда подразумевает и проведение агрессивной информационной политики самого органа власти по представлению преимуществ данной территории в средствах массовой информации и других информационных средах.

Что касается возможных путей привлечения средств инвесторов, то можно обозначить « типовые » направления, к которым относятся: участие в приватизации муниципальной собственности; участие в рекреационных проектах (театрально-концертные, гостиничные, спортивно-оздоровительные, санаторно-курортные комплексы); сдача в аренду инвесторам земельных участков с последующим строительством жилья, деловых центров, офисов и др.; передача предпринимателям объектов незавершенного строительства; приобретение и оснащение предприятий малого бизнеса в сфере переработки сельскохозяйственной продукции, производства строительных материалов.

Инвестиционные проекты реализуются, как правило, в виде **территориальных инвестиционных программ**. Пакет программ является одной из основных частей плана

деятельности органа власти управления данной территории. Программа действий содержит три основных блока, сгруппированных по виду и характеру управленческой деятельности:

- **программа прямого инвестирования** включает в себя территориальные инвестиционные проекты;

- **программа внешнего инвестирования** содержит проекты, реализуемые иными собственниками на данной территории. Орган власти координирует их деятельность в интересах населения данной территории;

- **социальные инвестиционные проекты**, проекты некоммерческого свойства, осуществляемые за счет бюджетных средств и не ставящие целью получение прибыли.

Все три блока требуют различных видов управленческого воздействия. В первом случае - это программы индикативного инвестиционного управления, в основном через создание соответствующей инфраструктуры. Во втором случае должна быть осуществлена координация деятельности иных хозяйствующих субъектов. В третьем случае основным методом управления выступает администрирование подведомственной сетью учреждений. Все эти управленческие воздействия прямо или косвенно формируют благоприятный инвестиционный климат и наращивают инвестиционный потенциал территории.

Отношение власти к инвестору, ее стабильность и предсказуемость являются немаловажным фактором, определяющим риски при осуществлении предпринимательской деятельности. Более того, инвестиционный потенциал территории - это следствие продуманной и грамотной инвестиционной политики органов власти и управления.

**Под инвестиционной политикой территориальных органов власти** и управления понимается скоординированная деятельность органов власти и управления по развитию инвестиционного потенциала территории.

Структура инвестиционной политики определяется двумя основными факторами: стратегическими целями и задачами органа власти и управления и полномочиями, которыми наделен данный уровень власти, исходя из которых формируется набор методов управления этой сферой.

Структура инвестиционной политики территориального органа власти и управления должна включать:

- индикативный инвестиционный план. В него входят мероприятия по формированию благоприятного инвестиционного климата посредством организационных, правовых, информационных и иных мероприятий в этой области;

- пакет инвестиционных программ и проектов прямого инвестирования. Он содержит инвестиционные программы и проекты, осуществляемые за счет средств региональных и местных бюджетов;

- пакет программ и проектов внешних инвестиций. В данный пакет включаются программы и проекты привлеченных инвестиций.

Основные направления инвестиционной политики должны базироваться на стратегических приоритетах, определенных на этапе стратегического планирования, так как на этом этапе происходит совмещение корпоративных интересов населения данной территории и хозяйствующих субъектов, что позволяет достаточно четко определить задачи инвестиционной политики и общественно значимые ориентиры.

Поиск основных направлений инвестиционной политики напрямую связан и с финансовым планированием, и с процессом управления собственностью, поскольку именно при формировании инвестиционной политики происходит взаимоувязка всех ресурсов территории. Поэтому процесс формирования инвестиционной политики является одновременно и элементом стратегического планирования развития территории.

**Основные этапы формирования** и осуществления инвестиционной политики можно представить так: определение приоритетов инвестирования; ранжирование задач; ранжирование ресурсов; формирование инвестиционных программ; координация и исполнение. На каждом этапе должны быть задействованы различные подразделения органов власти и управления, поскольку их мотивация различна и также отличаются методы управления процессами. После осуществления первых трех этапов их необходимо свести в единый документ «Основные направления инвестиционной политики» на определенный период.

## Контрольные вопросы

1. Что понимается под инвестиционным климатом? Какие меры необходимы для улучшения инвестиционного климата в регионах России?

2. Повлиял ли переход к рыночной экономике на инвестиционный климат России?

3. В чем отличие «региональной инвестиционной политики» от «инвестиционной политики региона»?

4. Назовите причины значительных различий в инвестиционной активности российских регионов.

5. Перечислите особенности развития законодательной базы в регионах.

6. Какие российские регионы добились больших успехов в привлечении инвестиций?

7. Играл ли льготы, предоставляемые инвесторам, определяющую роль в притоке инвестиций в регион?

8. Назовите существующие процедуры отбора инвестиционных проектов для их поддержания региональными властями.

## ЛИТЕРАТУРА

### Законодательные и нормативные акты

1. *Указ Президента РФ «О частных инвестициях в Российской Федерации» № 1928 от 17.09.94 (в ред. от 16.04.96).*

2. *Указ Президента РФ «О дополнительных мерах по повышению эффективности инвестиционной политики Российской Федерации» № 765 от 26.07.95 (в ред. от 23.02.98).*

3. *Гражданский кодекс РФ. Части 1 и 2.*

4. *Бюджетный кодекс РФ.*

5. *Налоговый кодекс РФ. Части 1 и 2.*

6. *Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» №115-ФЗ от 20.06.95.*

7. *Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» № 39-ФЗ от 25.02.99 (в ред. от 02.01.2000).*

8. *Федеральный закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» №160-ФЗ от 09.07.99 (с послед. изменениями).*

9. *Федеральный закон «Об бюджете развития Российской Федерации» № 181-ФЗ от 26.10.98.*

10. *Федеральный закон «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» № 97-ФЗ от 06.05.99.*

11. *Федеральный закон «Об акционерных обществах»* № 208-ФЗ от 29.12.95 (в ред. от 07.08.01).

12. *Федеральный закон «О банках и банковской деятельности»* № 395-ФЗ от 02.12.90 (в ред. от 07.08.01).

13. *Федеральный закон «О рынке ценных бумаг»* № 39-ФЗ от 22.04.96 (в ред. от 07.08.01).

14. *Федеральный закон «Об инвестиционных фондах»* № 156-ФЗ от 29.11.01.

15. *Федеральный закон «О финансовой аренде (лизинге)»* № 164-ФЗ от 29.10.98 (в ред. от 31.08.04).

16. *Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)»* № Ю2-ФЗ от 16.07.98 (в ред. от 30.12.04).

17. *Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции»* № 226-ФЗ от 30.12.95 (в ред. от 14.01.99 и 18.06.01).

18. *Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»* № 161-ФЗ от 14.11.02.

19. *Закон РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»* № 948-1 от 22.03.91 (в ред. от 30.12.01).

20. *Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о формировании перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд и их финансировании за счет средств федерального бюджета»* №714 от 11.10.01.

21. *Постановление Правительства РФ «Об утверждении Порядка предоставления государственных гарантий на конкурсной основе за счет средств Бюджета развития РФ и Положения об оценке эффективности инвестиционных проектов при размещении на конкурсной основе централизованных инвестиционных ресурсов Бюджета развития»* № 1470 от 22.11.97.

22. *Положение о подрядных торгах в Российской Федерации*, утв. Распоряжением Госкомимущества России и Госстроя России от 13.04.93 № 660-р/18-7, в ред. от 18.10.94.

23. *Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов*. Официальное издание, утв. Минэкономки России, Минфином России, Госстроем России № ВК-477 от 21.06.99. М.: Экономика, 2000.

### **Книги, монографии, статьи**

24. *Абрамов СИ.* Управление инвестициями в основной капитал. М.: Экзамен, 2002.

25. *Андреанов В.* В поисках экономического возрождения // *Экономист.* 2000. № 10.

26. *Бард В.С.* Инвестиционные проблемы российской экономики. М.: Экзамен, 2000.

27. *Большаков СВ.* Финансовая политика государства и предприятия. Курс лекций. М.: Книжный мир, 2002.

28. *Бочаров В.В.* Инвестиции. СПб.: Питер, 2002.

29. *Водяное А., Смирнов А.* Инвестиционный бум. Паутина роста // *Эксперт.* 2000. № 42.

30. *Государственно-регулируемые рыночной экономики: Учебник.* М.: Экономика, 2000.

31. *Игошина ЛЛ.* Инвестиции: Учеб. пособие / Под ред. проф. В.А. Слепова. М.: Юристъ, 2002.

32. *Игошин И.В.* Инвестиции. Организация управления и финансирование: Учеб. для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001.

33. *Инвестиции и инвестиционное проектирование: Учеб.-метод. пособие для государственных служащих* / Под ред. Н.М. Мухетдиновой и В.Е. Королькова. М.: Мобиле, 2002.

34. *Инвестиции: Учеб. пособие* / Г.П. Подшиваленко, Н.И. Лахметкина, М.В. Макарова и др. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Кнорус, 2004.

35. *Ковалев В.В.* Методы оценки инвестиционных проектов. М.: Финансы и статистика, 2000.

36. *Липиц И.В., Косов В.В.* Экономический анализ реальных инвестиций. М.: Экономистъ, 2003.

37. *Сергеев И.В., Веретенникова И.И., Яновский В.В.* Организация и финансирование инвестиций: Учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2003.

38. *Шамхалов Ф.И., Котилко В.В.* Предпринимательство в России: территориально-отраслевой мониторинг. М.: ОАО Изд-во «Экономика», 1997.

39. *Щербинин С.С.* Комментарий к Закону об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений. М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2003.

40. *Россия в цифрах. 2005:* Крат. стат. сб. / Росстат. М., 2005.

41. *Российский статистический ежегодник.* 2000, 2001, 2002, 2003, 2004: Стат. сб. М.: Госкомстат России.

42. *Социально-экономическое положение России.* 2000, 2001, 2002, 2003, 2004. М.: Госкомстат России.

(Окончание следует)