

**Соломатин Александр Юрьевич – аспирант Российской академии
предпринимательства**

A.U. Solomatin - Post-graduate student of Russian Academy Business

**Специальность – 08.00.05 – Экономика и управление народным
хозяйством**

Ключевые слова

Инвестиционный проект, системные функции, инвестиционная возможность региона, управление инвестициями, управленческое решение, системный подход

Keywords

The investment project, system functions, investment opportunities in the region, investment management, managerial decision, a systematic approach

Аннотация

В данной статье анализируются инвестиционные ресурсы и имеющиеся возможности отраслей и регионов при определении роли и функций отечественных, иностранных инвесторов и региональных властей в разработке инвестиционных проектов. При этом автор разбирает вопросы, которые не достаточно рассматриваются при изучении государственного инвестиционного менеджмента, такие как: системный и ситуационный подходы к управлению инвестиционной деятельностью; тактическое и стратегическое управление инвестиционной деятельностью; влияние внешней и внутренней среды на систему управления инвестиционной деятельностью; эффективность государственного управления инвестициями; методы анализа и оценки эффективности управления инвестициями.

Большое внимание в статье посвящено опыту развитых стран по созданию корпораций экономического развития территорий (государственных или смешанных). Анализируется, как они направляют на цели регионального развития часть своих капиталов и привлекают других инвесторов, выступая в качестве гаранта эффективного вложения средств при совместном осуществлении проекта, как эти корпорации формируют специальные фонды за счет долевого участия фирм, расположенных на данной территории, как средства фондов направляются на строительство нужных для города или района жилых и деловых комплексов с магазинами, ресторанами, гостиницами и т. д.

В качестве вывода автором предлагаются организационно-экономические и методические принципы государственного управления инвестиционной деятельностью, основанные на системном подходе и межотраслевой интеграции в разработке и реализации региональных инвестиционных проектов отечественных и зарубежных инвесторов, которые смогут способствовать эффективному

решению проблем и развитию экономики отдельных регионов и муниципальных образований.

Abstract

This article analyzes the investment resources and opportunities of industries and regions in defining the role and functions of domestic, foreign investors and regional authorities in the development of investment projects. The author examines the issues that are not sufficiently considered in the study of public investment management, such as: Systemic and situational approaches to investment management, tactical and strategic management of investment activities, the impact of external and internal environment on the system of investment management, efficiency of public investment management, and methods of analysis and evaluation of the effectvnosti investment management.

Much attention is devoted to the experience of developed countries to create corporations and economic development areas (public or mixed). Analyzed as they are sent to the regional development of their capital and attract other investors, acting as a guarantor of effective investments in joint implementation of the project, as these corporations form of special funds through equity firmsLocated in the territory, as a means of funds directed to the construction needed for the city or area of residential and business complex with shops, restaurants, hotels, etc.

As a conclusion the author offers organizational and economic and methodological principles of government investment, based on a systemic approach and cross-sectoral integration in the development and implementation of regional investment projects of domestic and foreign investorsThat can effectively address the problems and develop the economy of individual regions and municipalities.

**Системные функции государственного управления
региональным инвестиционным проектом
System functions of government regional investment project**

Мобилизация инвестиционных ресурсов и реализация имеющихся возможностей отраслей и регионов как функциональная основа инвестиционной деятельности органически распределяет роли и функции отечественных и иностранных инвесторов и региональных властей в разработке инвестиционных проектов. «Главная роль отводится проектировщикам, специалистам банков, финансовым менеджерам, экономистам, бухгалтерам, строителям» [1, с. 26]. Характерно, что в этой иерархии экономистов на четвёртое место поставили учёные экономического факультета МГУ, а властные структуры в этом авторитетном определении отсутствуют. «Всё это означает, что в одних случаях (на уровне руководителей финансовых департаментов местной администрации) достаточно представления о современных технологиях управления инвестиционными проектами, а в других (на уровне инвестиционных менеджеров предприятий) – требуется профессионально грамотное владение всем набором инструментов их подготовки и реализации, анализа и оценки всех видов рисков и эффективности» [1, с. 63].

При этом единственной формой проявления активной деятельности региональной администрации по мобилизации отечественных и иностранных капиталов, помимо традиционного взаимодействия с распределительными органами федерального бюджета, можно назвать только периодические выступления рекламного характера о благоприятных инвестиционных возможностях региона. Фактически, в активной форме администрация занимается только отбором инвестиционных проектов, в лучшем случае, по формализованным, то есть определённым в законодательстве приоритетам и критериям, для их бюджетной поддержки в той или иной форме, но не выбором среди альтернатив инвестиционных решений, выявленных в ходе системного анализа конкретных проблем региона. Например, «Отбор объектов для инвестирования в промышленности должен производиться по критерию – максимум эффективности при наименьших затратах средств и времени» [2, с. 99,

399]. Здесь следует обратить внимание на выделенный автором цитаты критерий, а точнее его экономическую и математическую некорректность - «максимум при минимуме» (один из двух параметров должен иметь фиксированную оценку), также являющуюся достаточно традиционной для отечественных экономических принципов принятия управленческих решений.

Если рассматривать публикации и исследования, касающиеся вопросов управления инвестиционными процессами на государственном уровне, то можно отметить, что научные разработки в этой области не дают полного и адекватного представления о целостности и системности государственной инвестиционной политики, а тем более о механизмах ее мониторинга и реализации.

Можно согласиться с мнением Я. Дерябиной: «В современной отечественной экономической литературе детально не рассматриваются следующие аспекты государственного инвестиционного менеджмента:

- 1) системный и ситуационный подходы к управлению инвестиционной деятельностью;
- 2) тактическое и стратегическое управление инвестиционной деятельностью;
- 3) влияние внешней и внутренней среды на систему управления инвестиционной деятельностью;
- 4) эффективность государственного управления инвестициями;
- 5) методы анализа и оценки эффективности управления инвестициями.

Для государственного управления инвестициями системное представление его компонентов, элементов и их взаимосвязей имеет принципиальное теоретическое и методологическое значение. От того, что понимается под системой государственного управления инвестициями, какие элементы в ней выделяются, как они соотносятся между собой и приводятся в реальное взаимодействие, зависит почти все, что ассоциируется с государственным управлением» [3, с. 11].

Вместе с тем именно цитируемая работа, посвящённая системному анализу государственного управления инвестиционной сферой, на наш взгляд, отражает в

полной мере сложившееся содержание системного подхода в научной и практической деятельности в этой сфере.

«В качестве субъекта управления – государственных органов управления инвестициями - в рассматриваемой системе выступают следующие инстанции.

1. Органы общего управления инвестиционной деятельностью:

- законодательные органы государства (Государственная Дума, Совет Федерации, парламенты субъектов РФ);
- федеральные органы исполнительной власти и их территориальные структуры – Правительство РФ и правительства ее субъектов;
- судебные органы государства (арбитражные суды).

2. Органы опосредованного управления инвестиционной деятельностью (Министерство имущественных отношений, Министерство иностранных дел и др.).

3. Функциональные органы инвестиционно-финансовой инфраструктуры, созданные с участием государства (государственные инвестиционные фонды, и т.п.)» [3, с. 12].

Это утверждение справедливо только в отношении перечисленных государственных организаций, участвующих в государственном управлении инвестициями. Однако автор сам себе противоречит, называя эту совокупность «субъектом», в то время как это «субъекты» и это противоречие имеет принципиальное значение, как с системных позиций, так и с точки зрения эффективности управления. Перечисленные организации участвуют в инвестиционной деятельности, каждая своеобразно своему статусу, не будучи объединёнными единой целью или программой. Такую форму деятельности можно назвать «воздействием», а не «управлением» инвестиционными процессами.

В развитых странах государственная политика капиталовложений в течение последних лет направлена на структурную перестройку экономики на основе новых систем управления, включающих повышение роли и ответственности региональных властей. Местным властям отводится важная роль в региональном

планировании и зонировании территорий, экологической политике и управлении инвестиционными программами. Именно они определяют социальный аспект территориальных программ, составляют (с помощью научных учреждений) демографические прогнозы регионов, разрабатывают планы создания рабочих мест и необходимых объектов социальной и производственной инфраструктуры, а также занимаются вопросами привлечения подрядчиков, проектировщиков, инвесторов и деловых партнеров (спонсоров).

Мировой опыт свидетельствует о том, что успех реализации региональных инвестиционных программ и проектов связан с нахождением гибкого соотношения участия в них частных, смешанных (частно-государственных или полугосударственных – *parastatals*) и общественных организаций. Во многом успеху содействует система так называемого координационного управления, предусматривающая согласованность действий всех участников проекта. Так, в функции государства (соответствующих правительственных организаций) входит содействие координации управления региональной программой и созданию эффективного механизма ее реализации. Это включает:

- обеспечение правового регулирования, оформление договорных отношений с муниципальными или региональными организациями при делегировании им ответственности, в том числе в области зонального планирования;

- создание условий для объединения финансовых и материальных ресурсов, установление приоритетов налогового регулирования, льготное кредитование и др.;

- определение форм ответственности местных органов за реализацию проекта и возможные негативные последствия (нарушение экологической среды, зонального земельного планирования и др.);

- обеспечение связи с общественностью с помощью средств массовой информации для широкой демонстрации предлагаемого проекта с целью привлечения общественных организаций и населения к участию в принятии решения о целесообразности его реализации.

Правительства многих стран проводят активную региональную инвестиционную политику, включая поддержку развития малоосвоенных и депрессивных территорий, причем центр тяжести этой политики перемещается на уровень местных органов власти.

Роль регионов в инвестиционной политике развития городских и сельских территорий особенно усилилась благодаря законодательному наделению их широкими полномочиями. Цель региональной инвестиционной политики - с помощью различных льгот привлечь внимание крупных корпораций (в том числе строительного профиля) и других частных предпринимателей к данной территории. Правительство должно оказывать содействие фирмам, ведущим строительство в регионе, в правовой защите, использовании налоговых льгот и льготных тарифов на транспорт и энергию. В ряде случаев осуществляется прямое бюджетное финансирование проекта. Как правило, государство инвестирует значительные суммы в социальную и производственную инфраструктуру (дороги, мосты и другие инженерные коммуникации), создание которой предшествует реализации крупного регионального проекта. В США тенденция опережающего развития территориальной инфраструктуры наглядно проявилась при освоении Аляски. Сейчас это стало обычной практикой и во многих других странах при реализации крупных инвестиционных проектов, региональных программ и при реконструкции городских и сельских районов.

В последнее время в ряде стран созданы корпорации экономического развития территорий (государственные или смешанные). Они направляют на цели регионального развития часть своих капиталов и привлекают других инвесторов, выступая в качестве гаранта эффективного вложения средств при совместном осуществлении проекта. Эти корпорации формируют специальные фонды за счет долевого участия фирм, расположенных на данной территории. Средства фондов направляются на строительство нужных для города или района жилых и деловых комплексов с магазинами, ресторанами, гостиницами и т. д.

В Великобритании подобные государственные корпорации, подчиненные министерству торговли и промышленности, имеют сеть районных организаций,

которые распределяют между частными фирмами - участниками регионального проекта земельные участки. Они занимаются подготовкой территорий под строительство и создание инженерных коммуникаций.

Одним из важных источников финансирования строительства на местном уровне является выпуск муниципальных облигаций. В США, например, такие облигации выпускает правительство штатов, местные (городские и сельские) власти, а также их агентства и департаменты (промышленного развития, управления скоростными шоссе, аэропортами и т. д.). Привлекательность муниципальных облигаций для инвесторов состоит в том, что доход по ним, как правило, не облагается федеральным налогом. Более того, для резидентов (жителей штатов) облигации, выпущенные властями штатов или муниципалитетами внутри них, освобождаются также от штатных и местных налогов. От этих налогов освобожден и доход по акциям министерства финансов США, но он облагается федеральным налогом. Этот взаимный «иммунитет» в налогообложении закреплён в конституции и учитывается с помощью кредитных инструментов при взаимных расчетах. Что касается акций, выпускаемых различными корпорациями, то они облагаются налогами всех трех уровней. Поэтому при равном доходе до вычета налогов (при условии соответствия срока погашения и кредитоспособности) инвестор предпочтет муниципальные облигации другим видам ценных бумаг [4]. Как видно, в отличие от РФ, в области мобилизации инвестиций региональные власти западных стран имеют широкий диапазон законодательно закреплённых финансовых инструментов и активно их используют.

В целом законодательные и финансово-экономические стимулы в региональной инвестиционной политике стран Запада способствовали подъёму депрессивных регионов, многофункциональному развитию городских и сельских территорий, реконструкции и модернизации крупных городов, решению социально-экономических и экологических задач.

Проблема децентрализации инвестиционной политики актуальна для нас в связи с тем, что в столь обширной стране, как Россия, между субъектами

федерации имеются существенные различия по всей совокупности факторов, определяющих экономическую и инвестиционную ситуацию. Поэтому законодательное закрепление прав и ответственности федеральных, региональных и местных властей, создание соответствующих механизмов стимулирования капиталовложений являются очень важными и необходимыми условиями саморазвития территорий [5].

В отличие от стран Запада, инвестиционная деятельность существующих подразделений при Администрации области или муниципального объединения выполняют в какой-то мере пассивные функции в формировании регионального инвестиционного проекта (РИП) – отбирают, чаще всего не альтернативные проекты, подготовленные предприятиями отрасли или среди социальных проектов, подготовленных соответствующим ведомством района или области. Цели государственного управления инвестициями при этом подразделяются на две группы: цели выхода из существующего состояния (предотвращения ухудшения состояния) и цели развития [3, 6]. В тоже время при системном подходе к разработке РИП как системы решения конкретной проблемы именно региональная администрация может и должна осуществлять постановку проблемы и управлять процессами формирования альтернатив и выбора инвестиционного проекта для её решения. Такая постановка вопроса существенно изменяет функции и задачи региональной администрации в области инвестиционной деятельности. Фактически исключительно тактические распределительные функции региональной и муниципальной администрации должны быть расширены до аналитических, направленных на инвестиционное решение стратегических задач региона. В этом случае цели государственного управления инвестициями на региональном и муниципальных уровнях можно представить как: 1) разработка и реализация различных финансовых инструментов для мобилизации ресурсов и 2) выявление региональных проблем и руководство разработкой и реализацией РИП.

Система по существу – стратегического управления инвестициями (СУИ), направленная на выявление региональных проблем и разработку РИП

представляет собой систематическую методику оперативного и раннего выявления изменений как внутри, так и вне региона, которые могут быть источниками региональных проблем и адекватного реагирования на них.

Выявление, в том числе раннее предупреждение проблем можно добиться следующей системой мер.

а) В отличие от систем управления, долгосрочного планирования и стратегического планирования, которые предусматривают рассмотрение стратегических задач в течение периода годового или пятилетнего планирования, СУИ действует в реальном масштабе времени. Решение стратегических задач происходит непрерывно на протяжении всего года. На практике это означает периодический (например, ежеквартальный или полугодовой) пересмотр и корректировку перечня ключевых стратегических задач региона. Вместе с тем, сложность региональных проблем требует отказа от традиционного моноотраслевого подхода в пользу разработки межотраслевых РИП.

б) Это также подразумевает непрерывное слежение за появлением экстренных проблем как внутри, так и вне региона в интервалах между корректировками. При появлении таких проблем «красный сигнал» предупреждает руководство региона о необходимости срочно обратить внимание на них и приступить к разработке РИП соответствующего уровня.

Быстрое реагирование на изменение тенденций можно обеспечить следующими взаимно дополняющими способами.

1. Обязанности по управлению системой принимает на себя группа высшего руководства администрации региона, ответственная за инвестиционную деятельность и располагающая необходимыми ресурсами и полномочиями для того, чтобы можно было без задержек приступить к разработке РИП.

2. В случае необходимости СУИ может действовать вразрез с обычными принципами иерархической организации и отраслевой специализации. Руководство администрации региона поручает решение конкретных стратегических задач непосредственно тем подразделениям, которые наилучшим образом готовы к работе, даже если это означает необходимость

взаимодействовать с такими подразделениями, минуя некоторые иерархические уровни. Если же, как это нередко бывает, какая-либо проблема не укладывается в рамки деятельности того или иного подразделения, образуют целевую группу из экспертов, к которым эта проблема имеет непосредственное отношение. Такая группа получает в свое распоряжение необходимые ресурсы и подчиняется непосредственно руководству администрации региона.

3. Эти новые обязанности администрации региона подразумевают не планирование реакции, а решение стратегической задачи. Таким образом, СУИ представляет собой систему управления действиями по разработке и реализации РИП. Когда действует несколько целевых групп и непрерывно производятся корректировки и пересмотр перечня стратегических задач, стоящих перед регионом, тогда планирование и осуществление действий при использовании СУИ осуществляются одновременно.

Структура распределения обязанностей в рамках системы СУИ, состоящая из трёх основных блоков – «Штаб»—«Группа общего руководства»—«Исполнители», связанных между собой прямыми и обратными связями, предполагает разделение обязанностей между тремя группами, многопрофильный состав которых формируют из руководителей администрации разного уровня, учёных и специалистов разных отраслей общественного производства и науки.

«Штабной» называется группа, в обязанности которой входит выявление нежелательных тенденций и формулировку проблемы, оценка масштабов их воздействий и развития, и предупреждение принимающих решения руководителей муниципальных администраций и отраслевых предприятий о возникающих важных стратегических задачах. Эта группа также отвечает за ведение центрального поста – регулярно корректируемого перечня ключевых стратегических задач, их приоритетов и состояния разработок, выполняемых целевыми группами. «Штабная» группа контролирует ход выполнения заданий, порученных этим целевым группам в процессе разработки и реализации РИП.

Слово «штаб» заключено в кавычки, поскольку эта группа, занятая изучением динамики внешней среды, интерпретацией полученных данных и их

оценкой, осуществляет свои функции в различных условиях по-разному. В зависимости от ситуации это может быть организационно выделенное подразделение или выполняться руководителями и специалистами администрации по совместительству.

Вторая группа – группа общего руководства (в некоторых случаях её функции может взять на себя «штабная» группа) – занимается оценкой относительной важности стратегических задач, составлением их перечня, разработкой методов их рассмотрения и распределением обязанностей, связанных с их решением.

Третью группу составляют исполнители – подразделения или целевые группы, которым была поручена разработка соответствующих РИП. Время от времени – в тех случаях, когда стратегия реакции на ту или иную проблему неясна, – таким группам могут предлагать представить рекомендации о будущих действиях.

Целевые группы для работы над требующими срочного решения стратегическими задачами нередко образуются прежде, чем становятся до конца понятны их масштабы и последствия. На ранних этапах проясняются стратегические характеристики этих проблем и масштабы их воздействия на социально-экономическую ситуацию в регионе. По мере реализации РИП внимание всё больше сосредоточивается на оперативных результатах. Как следует из организационной структуры, важно контролировать не только оперативные результаты деятельности целевых групп по разработке и внедрению РИП, но и их успехи в прояснении последствий этого внедрения для социально-экономической ситуации региона или муниципального образования

Таким образом, предлагаемые организационно-экономические и методические принципы государственного управления инвестиционной деятельностью, основанные на системном подходе и межотраслевой интеграции в разработке и реализации региональных инвестиционных проектов отечественных и зарубежных инвесторов, будут способствовать эффективному решению

проблем и развитию экономики отдельных регионов и муниципальных образований.

Литература

1. Волков И.М., Грачёва М.В. Проектный анализ: Продвинутый курс. – М.: ИНФРА-М, 2004.
2. Игошин Н.В. Инвестиции. Организация управления и финансирование. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 2000.
3. Дерябина Я. Системный анализ государственного управления инвестиционной сферой //Инвестиции в России. 2003. №7. С. 11-21.
4. Хорн Ван Дж. К. Основы управления финансами. – М.: Финансы и статистика, 2002.
5. Шин Н. Особенности регулирования инвестиционных процессов на региональном уровне //Инвестиции в России. 2005. №5. С. 31-33.
6. Кашина Н. Система управления инвестициями на государственном уровне //Инвестиции в России. 2006. №8. С. 35-40.