

Хохлов А.В.,
аспирант кафедры «Экономика и управление на предприятии»
Национального института бизнеса (г.Москва)

Формирование инвестиционной политики российских регионов с учетом зарубежного опыта

В статье рассмотрен зарубежный опыт формирования и реализации инвестиционной политики. В частности показаны эффективность реализации программно-целевого управления инвестиционным процессом в США, национальные механизмы эффективного частно-государственного партнерства в Японии, странах Латинской Америки и Европе, особенности инвестиционной политики в свободных экономических зонах Китая. На основе проведенного анализа сделаны выводы и предложения по использованию зарубежного опыта в регионах Северо-Кавказского федерального округа.

Ключевые слова: инвестиционная политика, программно-целевое управление инвестиционной деятельностью, частно-государственное партнерство, государственный инвестиционный заказ.

Khokhlov A.V.,
graduate student of chair «Economy and management at the enterprise» National
institute of business (Moscow)

Formation of investment policy of the Russian regions taking into account foreign experience

In article foreign experience of formation and realization of investment policy is considered. In particular features of investment policy in bonded economic areas of China are shown efficiency of realization of a program goals management by investment process to the USA, national mechanisms of effective private and state partnership in Japan, the countries of Latin America and Europe. On the basis of the carried-out analysis conclusions and proposals on use of foreign experience in the North Caucasian federal district are made.

Keywords: investment policy, program goals management of investment activity, private and state partnership, state investment order.

Развитие процессов интернационализации и глобализации мировой экономики приводит, в частности, к усилению воздействия различных теоретических рекомендаций на формирование модели инвестиционной политики. В этой связи важное значение имеет исследование положительного

опыта формирования инвестиционной политики в зарубежных странах и его использование в России. При этом необходимо отметить недопустимость прямого копирования зарубежного опыта, необходимость его критического анализа и адаптации к российским условиям.

Рассматривая зарубежный опыт формирования и реализации инвестиционной политики, следует подчеркнуть, что, несмотря на либерализацию общих условий экономической деятельности, во многих странах сформирована действенная система государственного регулирования инвестиционного процесса, основанная на использовании различных инструментов экономического и организационного характера. В странах с развитой рыночной экономикой государство в процессе реализации инвестиционной политики выполняет одновременно несколько функций: регулирование (стимулирование или ограничение) общего объема капиталовложений частного бизнеса; выборочное стимулирование инвестиций в определенные предприятия, отрасли и сферы деятельности; прямое административное вмешательство в инвестиционный процесс с целью ввода или вывода определенных производственных мощностей путем согласования планов и действий крупнейших корпораций [3, С. 20-27]. Вместе с тем, следует отметить, что практика формирования инвестиционной политики, несмотря на некоторую общность методологических подходов, существенно различается.

Например, в США хозяйственная практика в области формирования и реализации инвестиционной политики в большей степени ориентирована на реализацию принципов экономической свободы и экономического либерализма, а методы серьезного вмешательства в экономический процесс ограничены. В Японии модель инвестиционной политики строится на активном партнерстве между государством и частными инвесторами. До недавнего времени в ряде латиноамериканских стран (Чили, Аргентина, Перу) осуществлялась политика масштабного участия государства в инвестиционном процессе.

Во многих странах одной из распространенных форм реализации инвестиционной политики является система программ и проектов, а программно-целевое управление инвестиционной деятельностью является одним из действенных методологических подходов, отличающихся высокой эффективностью и результативностью.

В США система программного управления и финансирования приобретает интегрирующую и преобразующую роль во всем организационно-экономическом механизме разработки и реализации инвестиционной политики [13, С.78]. Подавляющее большинство программ в США, направлены на модернизацию и обновление основных фондов или на расширение производства. В прошлом федеральное правительство США, а также многие штаты прибегали к спонсированию прямых займов целевым производствам через государственные агентства и квазигосударственные финансирующие структуры [5, С.136].

Классическим примером программно-целевого управления инвестиционным процессом в силу масштабов, многоцелевой

направленности и эффективности реализации является программа по освоению ресурсов долины реки Теннесси в США [7, С.112-118]. Опыт ее разработки и осуществления изучается в университетах и бизнес-центрах как классический пример программно-целевого подхода. В рамках этой программы были осуществлены первые и в целом успешные попытки достижения синергического эффекта и экономии затрат за счет развития целого комплекса взаимозависимых отраслей и социальных проектов.

В зарубежной практике система программно-целевого управления инвестиционной деятельностью промышленных предприятий задействована в тех отраслях экономики, вложение средств в которые способно стимулировать их рост и привлечь дополнительные инвестиции. Это могут быть как инвестиционные проекты с большим сроком окупаемости, так и инвестиционные проекты в секторах, которые непривлекательны из-за высоких рисков и низкой нормы отдачи на вложенный капитал. Кроме того, некоторыми странами государственные инвестиции успешно применялись в качестве стимулирующего фактора роста определенных отраслей, повлекшего за собой подъем экономики в целом. В этой связи основой проведения политики государственного инвестирования в ряде стран были и остаются законодательно установленные процедуры отбора проектов для инвестирования и четкие цели государственного участия.

В частности в Аргентине существует национальная система государственных инвестиций, которая определяет принципы, нормы и механизмы по разработке, утверждению и реализации государственных инвестиционных проектов, контролю за их исполнением, порядку подготовки и предоставления отчетности. В Колумбии государственная инвестиционная деятельность закреплена в главном законе страны – конституции. Все инвестиционные проекты, финансируемые из центрального бюджета, заносятся в банк проектов (BAPIN). Первоначальную оценку проектов осуществляет Национальный департамент планирования. Окончательный инвестиционный план вместе с проектом бюджета утверждается Национальным советом по экономической и социальной политике (CONPES).

В Японии часть средств, направляемых на инвестиционные программы, передается на условиях ссуды государственным кредитным институтам, таким как: Японский банк развития, Японский банк международного сотрудничества, Народная кредитная корпорация и др. Таким образом, программы финансируют те секторы экономики, которые для частных банков кредитовать затруднительно или не выгодно.

Следует отметить, что важен не только уровень госинвестиций в рамках реализации инвестиционных программ и проектов, но и качество государственного управления. Высокая доля госинвестиций может быть существенно девальвирована их неэффективностью, связанной с сильным влиянием корпоративных интересов на коррумпированных чиновников. В этой связи одной из важнейших характеристик качества государственного управления является уровень коррупции.

В качестве регулирующего инструмента в развитых странах широко используется государственный инвестиционный заказ. Значимость данного инструмента обусловлена ролью инвестиций в процессе регулирования промышленного развития, определяемой соотношением экономического и инвестиционного циклов. Как правило, инвестиционный цикл опережает по фазе общеэкономический и превышает его по глубине. Например, перед стадией подъема экономики происходит рост инвестиций и объемов строительства, и, наоборот, вслед за спадом инвестиций и строительства следует спад в экономике. Таким образом, государственный заказ может выступать инструментом ограничения негативных факторов в экономике. В США государственный заказ формировался для поддержания и роста отраслей и видов деятельности с длительным инвестиционным циклом и низкой рентабельностью – производственной и социальной инфраструктуры, НИОКР, ВПК. В Японии основными направлениями стали электроника, робототехника, информационные системы. В странах Западной Европы – угольная промышленность, черная металлургия, судостроение.

Широкое распространение в зарубежных странах получила идеология государственно-частного партнерства, обеспечивающая распределение рисков и доходов инвестиционной деятельности на основе объединения ресурсов государственного и частного сектора. Лидерами в области государственно-частного партнерства являются Великобритания, США, Франция и Германия [10, С.28].

В Китае государство и частные инвесторы осуществляют софинансирование строительства и эксплуатации инфраструктурных объектов. Основные инвестиционные потоки сосредоточены в 5 свободных экономических зонах, что позволяет предотвратить распыление средств среди большого количества проектов [6, С.3-4].

Кроме того, широкое распространение практика сотрудничества государства и частного сектора получила в Канаде и Австралии. В настоящее время отмечен рост интереса к данному типу реализации инвестиционных проектов в ряде европейских стран [12, С.79-91].

Практика применения государственно-частного партнерства в ряде западноевропейских стран показывает, что данный механизм используется там, где государство и бизнес имеют взаимодополняющие интересы, но при этом не в состоянии действовать полностью самостоятельно и независимо друг от друга. В инновационной сфере чаще всего встречаются такие формы государственно-частного партнерства, как софинансирование научно-исследовательских проектов на доконкурентной стадии; софинансирование ранних стадий коммерциализации (венчурное финансирование); создание совместных исследовательских центров и др. [2, С.36-55].

Наиболее распространенными формами государственной поддержки проектов промышленного развития, реализуемых на условиях государственно-частного партнерства являются: совместное финансирование инвестиционного проекта на договорных условиях; использование концессионных механизмов; предоставление гарантий и поручительств по

обязательствам организаций в пользу кредитных учреждений; субсидирование процентных ставок; предоставление инвестиционного кредита на льготных условиях; участие в уставном капитале создаваемых юридических лиц – операторов инвестиционных проектов; компенсационные механизмы (например, гарантирование минимального объема выручки на создаваемых инвестором объектах инфраструктуры – платных автодорогах и другое).

Концепция государственно-частного партнерства в последние годы стала весьма популярна и в России. Между тем управление государственно-частным партнерством достаточно сложное, поэтому изначально важно определить зоны ответственности государства и частного бизнеса и предусмотреть механизмы их пересмотра, не подвергающие существенному риску ни одну из сторон.

В России уже началась работа по созданию условий для развития частно-государственного партнерства и осуществляется ряд проектов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. В октябре 2006 г. в соответствии с поручением Правительства РФ была начата реализация Комплексного плана мероприятий по развитию механизмов частно-государственного партнерства. В ряде регионов приняты и реализуются нормативно-правовые акты в области регулирования частно-государственного партнерства [9].

Важное значение в регулировании и управлении инвестиционной деятельностью в развитых странах имеют налоговая и амортизационная политика, налоговые льготы, в частности так называемый инвестиционный кредит. При этом формы налоговых инвестиционных льгот устанавливаемых в развитых странах, соотносятся с конкретными экономическими условиями и задачами промышленной политики. Кроме того, следует подчеркнуть, что эти льготы могут сильно различаться применительно к специфике местных условий, осуществления программ развития, рассредоточения капитала и т.д. Характерной тенденцией, проявляющейся в последние годы, является дальнейшее стимулирование инвестиционной активности путем прямого снижения налогов и использования различных форм налоговых кредитов и субсидий.

Так к середине 90-х годов в странах с развитой рыночной экономикой ставки налогообложения уменьшены по налогам на прибыль до 32-35% против существовавших ранее 40-50% и до 15-50% – по налогам на физических лиц при прежних ставках до 80% [4, С.114-116].

Современные исследования привели к новой оптимистической оценке налоговых мер по стимулированию НИОКР. Эти исследования показывают, что налоговые меры в той форме, которая была применена в США, Канаде или Австралии, оказали довольно сильный стимулирующий эффект, и предприятия отреагировали на уменьшение цены НИОКР увеличением затрат на них [1, С.178-183].

Наиболее часто применяемой в мире формой особого налогообложения затрат на НИОКР является инвестиционный налоговый кредит, при котором или процент затрат фирмы на НИОКР, или процент дополнительно

(например, по сравнению с прошлым годом) затраченных средств на НИОКР могут непосредственно вычитаться из задолженности фирмы по налогу. Как правило, эта льгота предоставляется компаниям, направляющим инвестиции на внедрение новой техники, оборудования, технологий. Например, в США, Великобритании, Канаде, Бельгии, Италии, Швеции, Ирландии налоговое законодательство предусматривает возможность вычета до 100% из облагаемого налогом дохода сумм, идущих на финансирование текущих издержек по НИОКР и инвестиций на оборудование для НИОКР.

Кроме того, в ряде стран используется приростная скидка на налоговые льготы, определяемая исходя из достигнутого компанией увеличения затрат на НИОКР по сравнению с уровнем базового года или среднего за какой-то период. Эта скидка действует после того, как указанные расходы были произведены. Подобная практика используется в США, Канаде, Франции и др. [11, С. 36-46].

В результате реализации подобной инвестиционной политики в США в 2007 году сумма налоговых льгот по расходам на НИОКР составила 4,6 млрд. дол, а в 2016 году предполагается в размере уже 12,3 млрд. дол, что в сумме за 10 лет даст бизнесу чистую экономию в размере 86,4 млрд. дол. [8, С.26-43].

Подводя итог можно отметить, что несмотря на наличие серьезных принципиальных различий в состоянии и уровне развития отечественной экономики от экономики развитых стран, можно привести ряд причин, иллюстрирующих возможность и необходимость применения опыта формирования и реализации инвестиционной политики за рубежом в условиях России, важными из которых являются:

- 1) инвестиционная политика в промышленном комплексе является объективным структурным элементом хозяйственной деятельности всех государств мира;

- 2) использование зарубежного опыта инвестиционной политики имеет важное значение для выработки долгосрочной стратегии развития промышленного сектора;

- 3) множество теоретических и практических подходов к реализации инвестиционной политики, используемых в зарубежных странах, вполне применимы к российской действительности. Речь может идти, например, о возможном отходе от рыночных принципов при проведении политики «патернализма» в отношении субъектов промышленного комплекса, стимулировании инвестиционной активности в депрессивных и слаборазвитых отраслях и сферах деятельности, механизмах реализации инвестиционных программ и проектов и т.д.

Представляется, что вначале целесообразно использовать опыт развитых стран по созданию научной базы формирования инвестиционной политики и отлаживанию соответствующего институционального механизма ее реализации. Прежде всего, следует учитывать активную роль регионов в улучшении качества инвестиционной среды своих территорий. В этой связи, безусловную практическую значимость имеет правовое, организационное и

институциональное оформление инвестиционной политики в отношении субъектов промышленного комплекса.

Вместе с тем, в управлении инвестиционными процессами необходимо использовать как общие методологические подходы, так и учитывать специфику, присущую конкретным экономическим субъектам. В частности при разработке и реализации мероприятий по поддержке инвестиционной деятельности промышленных предприятий в российских условиях следует учитывать специфику выполняемых данным сектором функций в народном хозяйстве страны. Кроме того, следует также учитывать принципиально разный уровень развития промышленного сектора и институциональной среды, что, безусловно, оказывает существенное воздействие на выбор форм и методов инвестиционной политики в разных регионах России.

Так в силу высоких управленческих рисков в республиках Северо-Кавказского федерального округа (СКФО), американская система программно-целевого управления инвестиционной системой должна быть существенно модернизирована на основе использования современных технологий финансирования программ и проектов (проектное финансирование и кредитование, лизинг, ипотечное кредитование и т.д.), способствующих расширению источников их финансирования, рассредоточению рисков между участниками программно-проектной деятельности и повышающих эффективность финансирования программ и проектов развития отраслей промышленности.

Традиционно одной из важнейших проблем для регионов СКФО является отсутствие хорошо проработанных инвестиционных проектов, средств на предпроектную и проектную стадии, достаточного количества структур и специалистов, способных разрабатывать проекты, соответствующие международным стандартам. В этой связи, необходимо развитие организационных механизмов реализации инвестиционной политики с использованием программно-целевых методов. В частности, совершенствованию подлежат процедуры разработки инвестиционных программ и проектов, прежде всего, процессы прогнозирования инвестиционной деятельности, обоснование программ и проектов на прединвестиционной стадии, обеспечение сбалансированности результатов реализации программ и проектов и их программных целей.

Использование государственного инвестиционного заказа, по нашему мнению, в республиках СКФО целесообразно для обеспечения целевой направленности инвестиционных вложений с точки зрения региональных и отраслевых приоритетов, а также в целях нейтрализации негативных социально-экономических последствий рыночных отношений в промышленной сфере.

Применение механизмов частно-государственного партнерства в эффективном развитии отраслей промышленности Северо-Кавказских республик способно обеспечить прежде всего возможность осуществления общественно-значимых проектов в наиболее короткие сроки, малопривлекательных для традиционных форм частного финансирования, а также повысить эффективность проектов за счет участия в них частного

бизнеса, обеспечить снижение нагрузки на бюджет за счет привлечения частных средств и переложения части затрат на пользователей (коммерциализации предоставления услуг), возможность привлечения лучших управленческих кадров, техники и технологий. В этой связи организационными предпосылками, обеспечивающими успешность реализации механизмов частно-государственного партнерства, должны стать целенаправленная информационно-аналитическая поддержка, мониторинг и распространение лучшей практики деятельности объединений работодателей и органов исполнительной власти в области повышения конкурентоспособности экономики, конкурсное софинансирование реализуемых ими проектов.

Нет сомнений, что в регионах Северо-Кавказского федерального округа следует создать аналогию существующей в подавляющем большинстве государств систему, состоящую из эффективной законодательной базы, относящейся непосредственно к регулированию инвестиционной деятельности промышленных предприятий, государственных структур, отвечающих непосредственно за данный сектор народного хозяйства и непрерывно проводящейся государственной политики. Однако, безусловно, данная система должна быть дополнена рядом элементов, позволяющих повысить эффективность функционирования промышленного сектора, отражающих специфику отраслей и комплексов промышленности, тенденции и условия их развития.

Литература

1. Айриева А.Н. Формы государственного финансового стимулирования инвестиционной и инновационной деятельности в зарубежных странах // Вестник Саратовского государственного технического университета. 2009. Т. 2. № 1.
2. Гладов А.В., Исупов А.М., Мартышкин С.А., Прохоров Д.В., Тарасов А.В., Тюкавкин Н.М., Цлав В.М. Зарубежный опыт реализации государственно-частного партнерства: общая характеристика и организационно-институциональные основы // Вестник Самарского государственного университета. 2008. № 66.
3. Донцова Л.В. Система регулирования инвестиционных процессов в развитых странах и возможности ее применения в России // Менеджмент в России и за рубежом. 1999. № 4.
4. Егорова Е.Н., Петров Ю.А. Сравнительный анализ зарубежных налоговых систем и развитие налогообложения в России. М.: ЦЭМИ РАН, 2005. С. 114-116.
5. Ермасова Н.Б. Государственные и муниципальные финансы. М.: Высшее образование, 2008.
6. Инвестиционная система Китая // Экономика и управление. 2010. № 5. С. 3-4.
7. Ларина Н.И., Кисельников А.А. Региональная политика в странах рыночной экономики. М.: Экономика, 1998.
8. Литовченко С.Е. Инновационный бизнес: основа ускоренного роста экономики Российской Федерации // Инновации. 2007. № 5(92).
9. Постановление Правительства Москвы от 24.06.2008 г. № 567-ПП «О плане действий по развитию частно-государственного партнерства в г. Москве на 2008-2013 гг.».
10. Сильверстов С.Н. Партнерство государства и частного сектора // Экономика России: XXI век. 2005. № 18.

11. Степаненко Д.М. Налоговое стимулирование инновационной деятельности: зарубежный опыт и российские реалии // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2010. № 11.
12. Тучин Н.В. Зарубежный и отечественный опыт формирования и управления инвестиционной сферой // Проблемы экономики. 2009. № 1.
13. Чуб Б. А., Бандурин А. В. Система инвестиционных взаимоотношений в регионе на примере республики Татарстан. Казань, 1998.