

Системное регулирование инвестиционно-строительной деятельности в контексте региональной политики

И. Л. Владимирова

Инвестиционно-строительная деятельность (ИСД) представляет собой многоаспектную систему экономической активности, включающую не только собственно инвестиционный процесс и ведение строительных работ, но и целый ряд сопряженных мероприятий, направленных на достижение итогового эффекта от принятия и реализации инвестиционного решения.

Инвестиционно-строительная деятельность реализуется определенной системой производственных, функциональных и институциональных структур, образующих инвестиционно-строительный сектор экономики. Связи, объединяющие эти структуры в единую систему, как показывает практика, оказываются значительно сильнее законодательно установленных классификаций видов деятельности (ОКВЭД). Именно это свойство позволяет отойти от формальных классификаций хозяйственной (экономической) деятельности и рассматривать ИСД как самостоятельную и целостную подсистему экономической деятельности.

Отправным этапом инициализации инвестиционно-строительного процесса является формулировка задач инвестиционного проекта (*приоритетов инвестора*), которые, как правило, выстраиваются с учетом следующих принципов:

- нацеленность инвестиционной деятельности на достижение стратегических планов предприятия и его финансовую устойчивость;
- экономическая обоснованность инвестиций;
- формирование оптимальной структуры портфельных и реальных инвестиций;
- учет инфляции и фактора риска;
- ранжирование проектов и инвестиций по их важности и последовательности исходя из имеющихся ресурсов и с учетом привлечения внешних источников;

- снижение издержек инвестиционно-строительного проекта за счет выбора надежных и более дешевых источников и методов финансирования инвестиций;
- снижение издержек производственной (строительной) деятельности.

Уже на этапе территориальной привязки инвестиционного проекта потенциальный инвестор в большинстве случаев сталкивается с теми или иными формами проявлений региональной политики по отношению к инвестиционно-строительной деятельности.

Актуальные для России формы ИСД подразумевают ту или иную комбинацию участия государства, местного самоуправления и частного бизнеса. Инвестиционно-строительная деятельность, как правило, является воплощением определенных экономических установок каждого из контрагентов этой деятельности — повышения уровня жизни (как основной установки деятельности для органов регионального управления и местного самоуправления) и оптимизации среды жизнедеятельности (для общества), удачного вложения свободных средств и получения прибыли (для частных инвесторов и строительных компаний). С последними установками напрямую связано представление об ИСД как об одной из немногих форм возможной физической реализации действующих приоритетов региональной политики.

Вклад первых двух субъектов (контрагентов) ИСД совсем необязательно носит финансовый характер — в большинстве случаев регламент их участия в инвестиционно-строительной деятельности может ограничиваться формированием компонентов инвестиционной среды — правовой, инфраструктурной, институциональной, информационной. Значительная часть реализуемых инвестиционных проектов проходит при значительном участии региональных бюджетов — при действии мер региональной инвестиционной политики: систем налоговых льгот для инвесторов, субсидирования части инвестиционных кредитов и т. д. Вместе с тем значительная часть ИСД фактически является внутренним делом систем управления и самоуправления: финансирование бюджетной инвестиционно-строительной деятельности — установленный приоритет органов управления и местного самоуправления.

В конечном итоге обобщенная система факторов ведения инвестиционно-строительной деятельности для отдельных ее контрагентов может быть представлена в следующем виде (см. табл. 1).

Расхождения в установках основных субъектов инвестиционно-строительной деятельности приводят к пониманию того, что многостадийный процесс ИСД в современной России может и должен контролироваться, регламентироваться, регулироваться и управляться на каждом этапе реализации. С учетом пространственной (географической, природной, экономической, социальной) дифференциации условий ведения ИСД потенциал

Таблица 1

Факторы ведения инвестиционно-строительной деятельности

Субъекты (контрагенты) инвестиционно-строительной деятельности	Стимулирующие факторы (активные установки)	Сдерживающие факторы (пассивные установки)
Государство (органы регионального управления)	Возможность реализации приоритетов общегосударственной и региональной социально-экономической политики (структурная оптимизация экономики, оптимизация рынков труда, повышение качества и доступности общественных благ, регулирование параметров основных составляющих качества жизни населения), поддержка собственной строительной базы и др. В части социально-ориентированных видов ИСД — обеспечение социальных гарантий. В части прибыльно-ориентированных видов ИСД — получение экономического, в т. ч. бюджетного эффекта, экономическое развитие территорий	Социальные и экологические риски
Местное самоуправление		
Частный бизнес (инвестор)	Получение прибыли, повышение доходности бизнеса, индивидуальные предпринимательские амбиции, «социальная ответственность бизнеса» (в части реализации социально-ориентированных видов ИСД)	Инвестиционные риски (нестабильность инвестиционного климата территорий реализации ИСД)
Частный бизнес (кредитные институты)	Получение прибыли за счет косвенных («некапитальных») видов инвестиций	
Частный бизнес (строительные компании, производители стройматериалов и т. д.)	Получение прибыли, приобретение технологического опыта (технологическое развитие)	Издержки производственной деятельности (стоимость труда, строительных материалов, ГСМ), контрактные риски

общефедеральных принципов управления ИСД практически исчерпан, основные полномочия естественно смещены на уровень субъектов Федерации, в масштабах которых, как не раз показывалось (см., например, [4]), механизмы региональной политики приобретают наиболее действенные формы.

Вместе с тем существующая региональная политика в большинстве регионов Российской Федерации до сих пор носит декларативный характер: утверждаемые раз за разом перечни приоритетов и мер региональной политики,

направленные на достижение поставленных целей, как правило, не находят воплощения в конкретных мероприятиях. Приблизиться к провозглашаемому приоритетам в большинстве случаев удастся не столько за счет реализуемых мер региональной политики, сколько (особенно в последние годы) — за счет благоприятной общеэкономической конъюнктуры.

Несмотря на это, в настоящее время наиболее действенны вполне определенные механизмы региональной политики по отношению к различным видам инвестиционно-строительной деятельности. Потенциал практической реализации приоритетов регионального развития сосредоточен не в широких категориях региональной экономической, социальной и экологической политики, а в их более конкретных формах — региональной *инвестиционной, градостроительной и природоохранной политике*.

Рассмотрим **систему мер региональной политики по отношению к инвестиционно-строительной деятельности**. В полномочиях органов государственной власти субъектов Федерации сосредоточены как стимулирующие, так и сдерживающие инструменты регулирования инвестиционно-строительной деятельности.

Основная часть стимулирующих инструментов сосредоточена в сфере региональной *инвестиционной политики* — составная часть экономической политики, проводимой государством и предприятиями в виде установления структуры и масштабов инвестиций, направлений их использования, источников получения с учетом необходимости обновления основных средств и повышения их технического уровня [6].

Региональная инвестиционная политика как совокупность организационных и экономических мер по привлечению инвестиций с целью возрождения экономики регионов, ликвидации структурных деформаций, формирования благоприятной рыночной среды с учетом интеграции региона в единое экономическое пространство представляет собой относительно обособленную сферу экономико-правовой и организационно-управленческой деятельности, но осуществляется с учетом общегосударственной инвестиционной политики. Ответственность за реализацию инвестиционной политики несет исполнительная власть субъекта Федерации. Участниками реализации инвестиционной политики регионов наряду с государственными структурами являются банки, финансовые компании, финансово-промышленные группы, страховые и инвестиционные фонды.

В качестве основных принципов региональной инвестиционной политики могут быть следующие (по [5]):

- обеспечение единства регионального инвестиционного пространства в и унифицированности условий экономического, правового и информационного обеспечения инвестиционной деятельности;
- оценка собственного инвестиционного потенциала, сильных и слабых сторон региона;

- формирование и реализация стратегии регионального развития;
- разработка целевых комплексных программ, реализующих круг маркетинговых, организационно-технических и других мер по привлечению инвестиций в регион. В целевых комплексных программах может быть отражена система программных мероприятий, например: создание бизнес-карты, которая содержит информацию о деловом потенциале региона в целом и его отдельных территориальных образований;
- формирование банка данных производственных мощностей, свободных и предлагаемых для включения в инвестиционный процесс, неэффективно используемых, а также имущества для передачи в лизинг;
- стимулирование отдельных территорий путем открытия зон свободного предпринимательства, а также мер по снижению незавершенного строительства;
- формирование бизнес-профилей по отдельным отраслям и предприятиям.

Основным средством региональной инвестиционной политики является ее законодательное оформление. Согласно ФЗ № 39 «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации» (в редакции 2006 г.) [8] органы государственной власти субъектов Российской Федерации для регулирования инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, могут использовать следующие формы и методы:

- разработка, утверждение и осуществление межмуниципальных инвестиционных проектов и инвестиционных проектов на объекты государственной собственности субъектов Российской Федерации, финансируемых за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации;
- проведение экспертизы инвестиционных проектов в соответствии с законодательством;
- предоставление на конкурсной основе государственных гарантий по инвестиционным проектам за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Порядок предоставления государственных гарантий за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации определяется законами соответствующих субъектов Российской Федерации;
- размещение средств бюджетов субъектов Российской Федерации для финансирования инвестиционных проектов в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Размещение указанных средств осуществляется на возвратной и срочной основах с уплатой процентов за пользование ими в размерах, определяемых законом о бюджете субъекта Российской Федерации, либо на условиях закрепления в собствен-

ности субъекта Российской Федерации соответствующей части акций создаваемого акционерного общества, которые реализуются через определенный срок на рынке ценных бумаг с направлением выручки от реализации в доходы соответствующих бюджетов;

- выпуск облигационных займов субъектов Российской Федерации, гарантированных целевых займов;
- вовлечение в инвестиционный процесс временно приостановленных и законсервированных строек и объектов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации.

Инструменты региональной инвестиционной политики разнообразны (государственные гарантии, налоговые льготы, кредитные субсидии, бюджетные кредиты, предоставление в пользование инвесторам, региональной/муниципальной собственности, долевое участие в инфраструктурном обеспечении и т. д.). Применение тех или иных форм поддержки инвестиционной активности обусловлено специфическими местными условиями.

Инвестиционные условия могут значительно различаться от места к месту. Тем не менее, объединяя региональные приоритеты экономической политики и инвестиционные установки инвестора, можно выделить и общие, идеализированные, принципы выбора этих приоритетов. Так, используя некоторые выводы Б. А. Чуба [9], можно сделать вывод о том, что региональные органы государственной власти должны способствовать развитию следующих видов инвестиционно-строительной деятельности, ориентированной на формирование новых основных фондов:

- характеризующихся высокой добавленной стоимостью на одного работающего;
- играющих роль «связующего звена» для всей региональной социально-экономической системы;
- имеющих потенциал роста в будущем;
- позволяющих повысить вертикальную интеграцию предприятий региона;
- решающих актуальные социальные проблемы региона и в перспективе способные оптимизировать региональные бюджетные расходы.

Наиболее востребованной с точки зрения региональных и местных властей является ИСД, укладываемая в рамки формирования новых основных фондов, «избранных» в соответствии с региональными приоритетами секторов экономики.

Региональная инвестиционная политика в данном случае, принимая форму механизма реализации приоритетов регионального экономического развития, должна в общем виде соответствовать основному направлению отраслевого развития региональных экономических систем. Как след-

стве — уже на этапе формирования инвестиционных предложений могут возникать «фильтры» и «барьеры» для осуществления собственно инвестиционной составляющей инвестиционно-строительной деятельности. Таким образом, региональная инвестиционная политика помимо использования механизмов, стимулирующих ИСД, обладает и функциями избирательной фильтрации и сдерживания инвестиционных потоков, которые в настоящее время востребованы только в инвестиционно-избыточных регионах.

Другим важным механизмом регулирования ИСД в рамках региональной политики служит *региональная градостроительная политика* — целенаправленная деятельность по управлению развитием и регулированию строительно-инвестиционных процессов на территории населенного места для формирования благоприятной среды обитания населения, исходя из исторически сложившегося расселения, перспектив социально-экономического развития, национально-этнических и иных местных особенностей социокультурного характера. Региональная градостроительная политика регламентируется «Градостроительным кодексом Российской Федерации» [2], предусматривающим в числе полномочий региональных властей:

- подготовку и утверждение документов территориального планирования субъектов Российской Федерации;
- утверждение документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства регионального значения;
- утверждение региональных нормативов градостроительного проектирования;
- осуществление государственного строительного надзора.

Таким образом, круг доступных инструментов и установок региональной градостроительной политики сочетает в себе стимулирующие и сдерживающие инструменты регулирования инвестиционно-строительной деятельности.

Основная часть регламентных стимулов и ограничений по отношению к инвестиционно-строительной деятельности сосредоточена в системе территориального планирования (схемах территориального планирования регионов и генеральных планах городов), регламентирующего в числе прочего функциональное использование территорий и устанавливающего приоритеты градостроительного развития их отдельных частей. При разработке документов территориального планирования используются методы не только градостроительного, но и экономического анализа, находящие отражение в формулировке принципов пространственно-экономического развития территорий. Особенно важными для инвестиционно-строительной деятельности являются такие разделы территориального планирования, как оценка градостроительных условий, характеристика строительной базы, рынка труда и т. д. Особенно важными для инвестора становятся прогнозные оцен-

ки и проектные предложения на расчетный срок действия документа (как правило, на перспективу в 20–25 лет).

На практике регионального управления в качестве сдерживающего механизма по отношению к инвестиционно-строительной деятельности зачастую выступает практика строительного надзора.

В целом региональная градостроительная политика сути направлена на предупреждение неблагоприятных последствий от конкретной строительной деятельности, поэтому ее роль скорее можно охарактеризовать как сдерживающую. В круг ее полномочий входят и вопросы консервирования и/или гармонизации среды ведения инвестиционно-строительной деятельности.

Ярким примером проявления сдерживающих механизмов инвестиционно-строительной деятельности является *региональная природоохранная политика*¹.

Основным механизмом регулирования инвестиционно-строительной деятельности с позиций охраны природы является ОВОС («Оценка воздействия на окружающую среду») — комплексный документ, разрабатываемый на этапе проектирования инвестиционного проекта (параллельно с обоснованием инвестиций). Соответствие его нормам, действующим в пределах территории строительства и эксплуатации инвестиционного объекта, является необходимым условием реализации проекта. Оценка воздействия на окружающую среду, как правило, проводится раздельно для этапов строительства и эксплуатации.

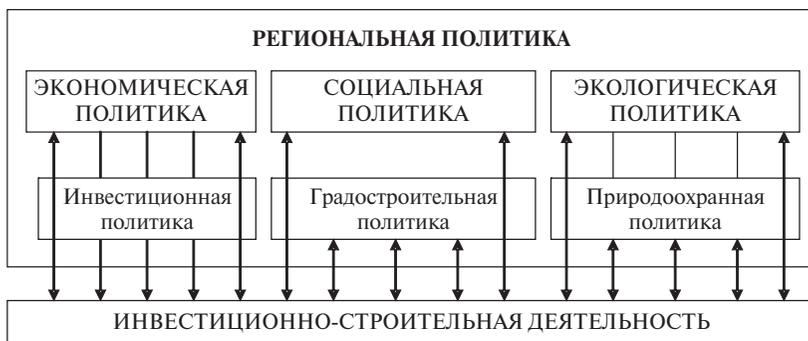
Другие аспекты региональной природоохранной политики могут проявляться на всех этапах реализации инвестиционно-строительного проекта, так как в данном случае оценке подлежит не только собственно деятельность объекта инвестирования, но и косвенные эффекты, возникающие в ходе его эксплуатации.

Каждый из рассмотренных в настоящей статье компонентов региональной политики характеризуется определенным соотношением с «вышестоящими» категориями региональной политики и является проводником общепринятых приоритетов регионального развития.

Кроме этого, другие немаловажные виды региональной политики (например, бюджетная, земельная, аграрная и др.) направленно ретранслируются через инвестиционную, градостроительную и природоохранную политику.

Принципиальным различием региональной инвестиционной политики, с одной стороны, и градостроительной и природоохранной политики, с другой, является содержательная разнородность форм их воздействия на инвестиционно-строительную деятельность.

¹ В данном контексте термин «экологическая политика», характеризующий масштабный многопрофильный комплекс мероприятий, связанный с вопросами активного контроля окружающей среды, сознательно не используется. Основное внимание уделяется вопросам охраны природы и природопользования в связи с ведением инвестиционно-строительной деятельности.



- Однонаправленная (стимулирующая) связь
- ↔ Двухнаправленная (стимулирующая и сдерживающая) связь

Рис. 1. Система регулирования инвестиционно-строительной деятельности в рамках региональной политики

Интегральные типы региональной политики в отношении инвестиционно-строительной деятельности. Инвестиционно-строительная деятельность в современных российских условиях становится объектом двустороннего регулирования:

- активного — прежде всего методами региональной инвестиционной политики;
- пассивного — методами градостроительной, природоохранной политики.

Возвращаясь к анализу основных установок инвестиционно-строительной деятельности (табл. 1), можно заключить, что основная часть принципов региональной инвестиционной политики в первую очередь ориентирована на реализацию стимулирующих факторов ведения инвестиционно-строительной деятельности, в то время как приоритеты градостроительной политики преимущественно соответствуют пассивным установкам ИСД.

Осложняет общую картину использования методов региональной политики сложившаяся к настоящему времени дифференциация в социально-экономическом развитии отдельных регионов Российской Федерации.

Эту дифференциацию условно отражают такие свойства отдельных территорий, как инвестиционная привлекательность, инвестиционный климат, инвестиционный потенциал.

Обобщающей категорией для перечисленных свойств региональных социально-экономических систем является понятие инвестиционной привлекательности территории. Однако в зависимости от продолжительности периода первичной инвестиционной активности в том или ином регионе возникает вопрос об определении насыщенности территории инвестициями. Под насыщенностью инвестициями следует понимать соотношение ин-

вестиционной активности (выраженной в объеме накопленных инвестиций на душу населения) и инвестиционной емкости территории (экспертно оцениваемый потенциальный объем инвестиций, способный разместиться в пределах определенной территории).

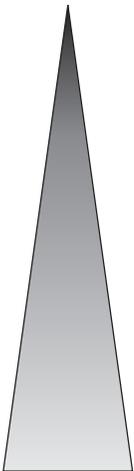
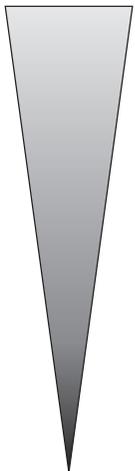
В зависимости от уровня инвестиционной насыщенности территорий формируется тот или иной тип интегральной региональной политики: инвестиционно-активный или инвестиционно-пассивный.

В реальности практически все субъекты РФ в настоящее время занимают промежуточное положение на «шкале» типов региональной политики (табл. 2) по отношению к инвестиционно-строительной деятельности, а их дифференциация определяется условной долей каждой составляющей.

Безусловно, при учете особенностей инвестиционно-строительной строительной деятельности в различных региональных условиях наряду с обобщенной оценкой актуальности того или иного типа региональной политики важно учитывать и специфические локальные факторы: стоимость строительных материалов, энергоносителей, транспортных издержек и т. д. С учетом этих факторов и должна выработываться итоговая модель региональной политики по отношению к инвестиционно-строительной деятельности.

Таблица 2

Качественная оценка приоритетности различных типов инвестиционной политики для различных типов регионов

Активный тип региональной инвестиционной политики	Типы регионов (примеры типопредставителей)	Пассивный тип региональной инвестиционной политики
	Федеральные города (Москва, Санкт-Петербург) и «пристоличные» области (Московская и Ленинградская)	
	Нефтегазодобывающие и экспортно ориентированные регионы (примеры: Красноярский край, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа)	
	Экономически «сильные» регионы (примеры: Республика Татарстан, Краснодарский край, Нижегородская, Свердловская, Самарская области)	
	«Срединные» регионы (Волгоградская, Саратовская, Томская области)	
	«Депрессивные» регионы (примеры: Удмуртская Республика, Ивановская область)	
	Отсталые регионы (примеры: Республика Тыва, Псковская область)	

Заметим также, что при определении основных направлений региональной инвестиционной политики на уровне муниципальных образований межтерриториальная дифференциация может принимать еще большие значения.

В заключение отметим, что для современного этапа социально-экономического развития актуальным представляется отход от принципов декларативности региональной политики. Региональная политика, как наиболее «работоспособная» форма воздействия на развитие социально-экономических систем субгосударственного уровня, в целом должна перестроиться на систему объективных оценок происходящих процессов, приблизиться к практически реализуемым принципам их функционирования. В частности, предлагается выделение в структуре регионального управления (а в ряде случаев — прежде всего в крупнейших городских округах — и на уровне местного самоуправления) самостоятельного блока регионального инвестиционно-строительного сопровождения, потенциальная действенность которого в современных условиях не ставится под сомнение.

Литература

1. *Высторобец Е. А., Дулак В. Я.* Государственная и региональная экологическая политика. Информ.-метод. матер. Учеб.-метод. пос. по курсу: «Экология, охрана природы, экологическая безопасность». МОУЦ «Нахабино» М.: Одна восьмая, 2005. 60 с.
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ.
3. *Гранберг А. Г.* Основы региональной экономики. Учебник. 4-е изд. М.: ГУ ВШЭ, 2004. 495 с.
4. *Кузнецова О. В.*, Бюджетные инвестиции и инвестиционная политика региональных властей // Оценка эффективности бюджетных инвестиций на региональном и муниципальном уровне: Сб. ст. / Под ред. Е. В. Дмитришиной. М.: ИРОФ, 2008. С. 47–57.
5. *Обозов С. А.* Привлечение инвестиций в экономику города: теория и практика. Н. Новгород: НИСОЦ — Изд-во Волго-Вятской академии государственной службы, 1998.
6. *Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б.* Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М, 1999. 479 с.
7. *Сергеев И. В., Веретенникова И. И.* Организация и финансирование инвестиций: Учеб. пос. М.: Финансы и статистика, 2000.
8. Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» № 39-ФЗ от 25 февраля 1999 г. (в ред. Федеральных законов от 2 января 2000 г. № 22-ФЗ, от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, от 2 февраля 2006 г. № 19-ФЗ, от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ).
9. *Чуб Б. А.* Управление инвестиционными процессами в регионе. М.: БУКВИЦА, 1999. 186 с.