Буйнов Юрий Павлович. Механизмы реализации эффективной региональной инвестиционной политики : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2000 148 c. РГБ ОД, 61:00-8/1875-0

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Методологические вопросы формирования современной региональной политики 8

1.1. Зарубежный опыт реализации региональной политики в странах с развитой рыночной экономикой 8

1.2. Бюджетный федерализм и российская региональная политика 41

Глава 2. Федеральные региональные программы - новые принципы формирования 65

2.1. Программно-целевой метод в российской региональной политике. .. .65

2.2. Методологические проблемы формирования ФЦП «Сибирь» 82

2.3. Инвестиционная политика при реализации ФЦП «Сибирь» 104

2.4.Принципы портфельного инвестирования при реализации региональных программ 117

Заключение 138

Список литературы 142

Приложения 146

**Введение к работе**

В числе проблем, ставших в последние годы особенно популярными как в научном, так и в практическом плане, особое место принадлежит вопросам региональной политики, обеспечивающей инвестиционный процесс и, следовательно, экономический рост. Процесс затяжных экономических преобразований в России не привел к каким-либо позитивным переменам в уровне жизни, но напротив, сопровождается все углубляющимся экономическим спадом, который тесно переплетается с системным кризисом (нежеланием и неспособностью властей справиться со стоящими перед страной социально-экономическими и институциональными проблемами). Автор констатирует, что какова бы ни была природа спада и системного кризиса, основным инструментом выхода из него являются инвестиции, направленные на реструктуризацию производства, всех сфер экономики с широким участием российского частного сектора и иностранных инвесторов. Отказ государства от роли распределителя инвестиций - вполне закономерный при стремлении осуществить переход к рыночной системе - тем не менее, поставил экономику России в крайне тяжелое положение. Понадобился самый серьезный за постсоветский период финансовый кризис, чтобы после 7 лет тотальной и повсеместной либерализации пришло, наконец, осознание того, что реальная экономика сильно отличается от формул одной из ветвей классической теории. Отмена централизованного кредитования и минимальные госинвестиции, девальвация рубля, падение рынка МБК, полная дискредитация ГКО-ОФЗ, утрата доверия физических и юридических лиц к коммерческим банкам и фактическое крушение российской банковской системы, отсутствие эффективного финансового рынка, настороженное отношение к России (особенно после мероприятий правительства от 17 августа 1998 г.) иностранных инвесторов ставят трудноразрешимые проблемы на пути инвестиций в экономику.

Даже при наличии финансовой помощи из федерального бюджета российским регионам в целом по стране по свидетельствам руководителей Минфина в 1999 голу не хватает около 200 млрд. рублей. В результате децентрализации политической и экономической власти усиливается роль регионов, однако, общее кризисное состояние экономики и несовершенство законодательной базы тормозят процесс социально-экономического реформирования, что крайне негативно отражается на инвестиционном климате как страны в целом, так и ее территорий.

Назрела острая необходимость возвращения к программно-целевым методам регулирования экономикой, и, прежде всего к территории Сибири, за счет ресурсов которой возможно возрождение экономики страны в целом.

**Степень разработанности проблемы.**Особенности инвестиционного процесса в реформирующейся России нашли отражение в работах, ряда отечественных ученых, таких как: М. Ю. Алексеев, Б.И Алехин, Андрианов В.Л, Л.В.Аникин, Л.Астапович, И.Т.Балабанов, И Л. Бланк, Б.С.Большаков, С.М.Борисов, А.С.Булатов, В.М.Гальперин, С. Глазьев, М.В.Глазырин, А.Ивантер, А.Илларионов, С.Е.Макаров, Л.М.Миркин, А.Б.Фельдман, Л.Уринсон, И.М Усоскин, А.Д Шеремет и др. Вопросы региональной, в том числе, инвестиционной политики, исследовались отечественными экономистами Е.Н.Андреевой, А.Бартеневой, О.В.Богачевой, Б.Б.Веселовским, А. Е.НЖильцовым, А.Г.Игудиным, Ю. Латыниной, В.Н.Лексиным, Л.В.Сабельниковым, А.И.Черкасовым, Д.Г.Черником, С. Цакуновым, А.Н.Швецовым. Вопросы методологии и практики регионального целевого программирования и прежде всего на территории Сибири находили отражение в работах А.Г.Аганбегяна, М.К.Бандмана, А.Г.Гранберга, А.А.Кисельникова, Кулешов, НИ.Ларина, А.Р.Лейбкинда, В.Л.Лысенко, А. С.Новоселова, Р.И.Шнипера.

**Целью исследования**является изучение перспективных механизмов организации регионального инвестиционного процесса, выявление проблем, препятствующих становлению эффективного регионального инвестиционного процесса в экономике России.

Осуществление поставленной цели потребовало решения следующих основных задач:

- анализ опыта реализации региональной инвестиционной политики в странах с  
развитой рыночной и переходной экономикой, исследование возможностей  
использования этого опыта в российских условиях;

- выявление наиболее эффективных механизмов управления регионами в  
условиях рыночных отношений;

выяснение сущности проблем «бюджетного федерализма» как современной отечественной формы становления рыночных отношений во взаимосвязи федерального центра и регионов;

определение этапов, методологических посылок и принципов программно-целевого метода при реализации эффективной региональной политики;

изучение принципов формирования ФЦП «Сибирь» и анализ ее инвестиционной составляющей;

**;Jw**

*-*изучение возможностей применения принципов портфельного инвестирования  
при реализации целевых программ в регионах.

Объектом исследования выступают макро- и микроэкономические факторы,  
определяющие ход инвестиционного процесса в Сибири;  
1 Предметом исследования является экономико-организационный механизм

I формирования региональной политики, сохраняющий инвестиционную динамику в

условиях финансового кризиса.

***'і***

Теоретической и методологической основой исследования являются фундаментальные монографические работы, научные статьи и прикладные разработки отечественных и зарубежных ученых, занимающихся теоретическими и практическими аспектами регионального инвестиционного процесса. При рассмотрении конкретных вопросов по исследуемой проблеме использованы законодательные, нормативные акты и постановления Государственной Думы, Правительства РФ. Информационной базой работы послужил справочный материал статистических сборников Госкомстата СССР и РФ, «Регионы России», прогнозно-аналитические материалы ИЭ АН России, Сиб. отделения АН России, Министерства финансов и Министерства экономики.

Методология анализа инвестиционного процесса должна обеспечивать соблюдение принципов системного подхода и возможность учитывать влияние факторов, действие которых проявляется на различных иерархических уровнях экономической системы. В диссертации использован системный подход, позволяющий раскрыть развитие инвестиционной сферы в диалектическом единстве с другими важнейшими направлениями антикризисных преобразований - необходимостью углубления экономической интеграции, «регионализации» прямых и портфельных инвестиций, реформированием налоговой системы в плане реализации «бюджетного федерализма». Тема диссертационной работы находится на стыке макроэкономических проблем функционирования рыночной экономики России и специальных вопросов принятия региональных инвестиционных решений. При подготовке работы автором обобщены стратегические данные России, в том числе по всем административным образованиям Сибири, использованы методы теоретико-логического анализа, статистических группировок, экономического прогнозирования и моделирования, а также материалы научно-исследовательских институтов и центров.

В основе научной новизны исследования находятся следующие моменты:

- разработан механизм реализации эффективной региональной инвестиционной  
политики, включающий в себя следующие положения:

а) формирование инвестиционной декларации как особой части региональных  
программ;

б) осуществление инвестиционных проектов в регионе вне зависимости от  
динамики финансовых поступлений;

в) рассмотрение разносрочных региональных программ как единого процесса  
инвестирования;

г) финансирование региональных инвестиционных программ из разных  
источников;

- впервые «бюджетный федерализм» рассмотрен с позиций реализации  
эффективной региональной инвестиционной политики, при этом дается следующее его  
определение - это «способ реализации региональной политики, предусматривающий  
систему взаимосвязи федерального и региональных бюджетов и направленных на  
обеспечение максимальной социально-экономической самодостаточности региона»;

определены следующие принципиальные положения инвестиционной декларации региональных программ:

а) реализация самодостаточности экономического развития региона в качестве  
определяющей цели регионального программирования;

б) выстраивать инвестиционную политику в регионе на основе концентрации  
материальных и финансовых ресурсов в руках управляющего;

в) необходимость реализации региональных инвестиционных проектов на  
принципах управления региональным инвестиционным портфелем;

впервые дано определение «региональный инвестиционный портфель», под которым в диссертации понимается совокупность инвестиционных возможностей региона (совокупность инвестиционных проектов), организуемых и управляемых, как единое целое на основе выработанной инвестиционной декларации для достижения экономического и социально-значимого эффекта;

предложено расширить систему инвестиционных рисков при реализации инвестиционных региональных программ следующими их видами:

а) риск принятия инвестиционного решения;

б) риск исполнения инвестиционного решения;

в) риск недофинансирования,

г) риск получения непредвиденного результата;

д) риск нарушения традиционных экономических связей.

Теоретическая и практическая значимость. Полученные в ходе диссертационного исследования результаты, позволили выявить реальные тенденции и особенности развития регионального инвестиционного процесса в Сибири, и на основе

их анализа сформулировать ряд рекомендаций по его совершенствованию. Полученные в ходе исследования результаты можно использовать в учебном процессе при чтении курса экономической теории по темам "Государственное регулирование социально-экономических процессов", "Инвестиционная политика государства". "Региональная экономика".

**Апробация работы.**Основные положения и результаты диссертационного исследования докладывались и обсуждались на научно-практической конференции «Развитие государственной службы в России», были использованы в работе исполнительной дирекции Межрегиональной ассоциации «Сибирское Соглашение», а также опубликованы в 4 научных статьях.

## Зарубежный опыт реализации региональной политики в странах с развитой рыночной экономикой

В конце XX века целесообразно говорить уже о региональной политике, как о деятельности, направленной на упорядочение национального пространства, имеющей своим объектом весь территориальный ансамбль государства, а с учетом появления наднационального уровня разработки региональных программ в отдельных случаях возникает необходимость обогащения содержания понятия «региональная политика» еще и транснациональным аспектом. Опыт ведущих стран Запада свидетельствует о том, что классические региональные разработки постоянно дополняются другими направлениями государственной политики, связанными с преобразованием пространства, - всеобщим макрорегулированием процесса воспроизводства, реализацией отраслевых программ, развитием практики так называемых «зеленых планов», районной планировкой, моделированием национальных коммуникационных систем и особенно - энергичной экологической политикой.

Объективно классическая региональная политика с использованием рыночных рычагов родилась именно на Западе, точнее в Западной Европе. Первые «робкие» попытки частичного регулирования регионального развития здесь относятся к середине прошлого века. Тогда и значительно позже (вплоть до середины XX в.) стержень региональной политики определялся взаимоотношениями «центр-периферия». Однако ее идейный арсенал был чересчур слаб и не мог претендовать на роль концептуальных разработок. В научной литературе имеются попытки специальной периодизации региональной политики в развитых странах Запада (А. Д. Сапожников, 1984; С. С. Артоболевский, 1992 и др.). Приведем один из наиболее убедительных ее вариантов.

Первый этап: 30-е годы XX в. Произошло осознание важности региональных проблем и принятие первых программ помощи отдельным старопромышленным и слаборазвитым территориям. Такая необходимость диктовалась в первую очередь последствиями известного экономического кризиса 1929-1933 гг. При этом региональные мероприятия «по настоящему» были развернуты лишь в двух государствах - Великобритании и США. (В первом из них в 1933 г. были выделены «специальные районы», призванные стать объектом целенаправленного воздействия государственной политики в контексте антикризисных мероприятий). Спад производства и социальные волнения наиболее глубоко поразили, как известно, ареалы сосредоточения традиционных отраслей (особенно угольную промышленность и черную металлургию), но существенно «затронули» и слаборазвитые аграрные.

Второй этап: 40-50-е гг. За эти годы расширился круг стран, практикующих региональные мероприятия. Хотя многие из них еще не оправились окончательно от последствий войны и вынуждены были концентрировать свои усилия на задачах общенационального развития, региональные идеи и разработки занимали существенное место в разработках экономистов. Послевоенные экономические потрясения (особенно в Западной Европе) привели к спаду в традиционных отраслях промышленности и обострению социально-экономических проблем в Эльзасе, Лотарингии и Северном районе Франции, Южной Бельгии, Руре и Сааре в ФРГ, Новой Англии и Средне-Атлантических штатах в США, ряде районов на севере и западе Великобритании. Обострение сырьевых проблем подтолкнуло правительства к более энергичному освоению Аляски в США, северных районов Канады и Скандинавии.

Третий этап: 60-е - начало 70-х гг. Это взлет исследований в области региональной политики. Во многих странах в ранг государственной политики возводятся мероприятия по разгрузке крупнейших районов и агломераций, хотя эффективность подобных попыток в целом оказалась невысокой. Благодаря относительно устойчивым темпам развития экономики появились реальные возможности инвестировать больше средств на реализацию региональных программ (особенно в пределах старопромышленных и слаборазвитых ареалов). Можно утверждать, что именно в этот период сформировалась целостная система региональной политики высокоразвитых стран Запада, а необходимость ее осуществления была окончательно признана в странах, где недооценивали прежде идеи специального вмешательства государства в структуру региональных пропорций в условиях рынка. В эти годы по существу произошло утверждение системы регионального программирования - наиболее активной и действенной формы региональной политики в условиях развитых финансовых отношений. Параллельно происходило завершения инструментария региональной политики, апробировались стимулы экономического развития «проблемных» районов.

## Бюджетный федерализм и российская региональная политика

Как уже отмечалось, исключительно значимыми компонентами государственного регулирования территориального развития являются специально организуемые формирование и распределение финансовых потоков между уровнями и единицами территориальной структуры государства, а также специально создаваемые условия для увеличения финансового потенциала собственно территориального развития. В результате первого из указанных регулятивных действий образуются общегосударственная, региональные и местные бюджетно-налоговые системы. Второе — делает законным и активизирует выпуск региональных и местных долговых обязательств (займов), создание различных фондов территориального развития и т. д.

Важнейшим сущностным отличием бюджетно-налоговых систем и других финансовых институтов, создаваемых в ходе государственного регулирования территориального развития является их публичная общетерриториальная ориентация, не сводимая к финансовому процветанию предприятий или определенной группы лиц, которые действуют на конкретной территории. Свойственные предпринимательству всех видов стремления к быстрому обороту средств, к направлению ресурсов и доходов только туда, где может быть получена максимальная прибыль, допустимость высокой степени риска, самоликвидации, банкротства или полярной смены места нахождения капитала и сферы деятельности, — совершенно не показаны территориальному развитию с его преимущественно социальной ориентацией и тяготением к сбалансированности интересов и к устойчивости. Именно это и создает множество острых финансовых коллизий, примером которых может служить использование ресурсов территориальных бюджетно-налоговых систем в режиме чисто предпринимательского обогащения.

Указанная специфика характерна практически для всех составляющих финансового регулирования территориального развития. Эта специфика определяет суть, масштабы и направления не только сбора"налогов и распределения расходов, но и межбюджетных отношений, региональных и местных займов и т. д. Следует подчеркнуть также, что результативность финансовых механизмов государственного регулирования территориального развития может быть обеспечена при соблюдении тех базовых, принципиальных условий, которые определяют действенность этого регулирования в целом. Так, представляется совершенно необходимой доказанность (экономическая, политическая и социальная обоснованность) целесообразности тех или иных конкретных действий, например, перехода к новой модели трансфертов, к новой системе налогообложения или к новым формам регулирования рынка региональных и местных ценных бумаг. Каждое действие в рассматриваемой сфере должно быть легитимным, за ним должна стоять региональная инициатива, оно должно иметь программно-целевой характер, быть обеспеченным финансовыми ресурсами и организационными мероприятиями.

В настоящее время, в связи с параллельным формированием новой модели федеративных отношений и новой модели бюджетно-налоговых отношений (получившей, в частности, отражение в проектах «Налогового кодекса» и «Бюджетного кодекса»), рассматриваемая проблема стала особо актуальной в контексте так называемого «бюджетного федерализма». Тем более эта проблема будет иметь особое значение, поскольку идет новая волна выяснения «федеративных» отношений, вызванная образованием союзного государства.

Понятие «бюджетный федерализм» как и большинство новых для России понятий переходного периода, не имеет однозначного толкования. Чаще всего с его помощью характеризуют самые различные аспекты финансовой децентрализация и самостоятельности территориальных образований по аналогии с известными разработками конца 80-х и начала 90-х годов по так называемому «региональному хозрасчету». При этом, во-первых, «бюджетный федерализм» преимущественно отождествляется с межбюджетными отношениями, во-вторых, подразумевается наличие субъектов указанных отношений в виде единого «центра» и «регионов», и, в-третьих, сами эти отношения не выходят за пределы субъектов федерации (не распространяются на системы местного самоуправления). Совокупность этих трех положений во многом определяет сущность современных представлений о финансовых механизмах государственного регулирования территориального развития, преимущественно сводя их к сфере бюджетно-налоговых отношений.

## Программно-целевой метод в российской региональной политике

Выше уже говорилось об использовании программно-целевых методов государственного регулирования территориального развития. Эта форма региональной политики заслуживает особого внимания по следующим причинам.

Во-первых, в нашей концепции государственного регулирования территориального развития программно-целевые решения во многих случаях расцениваются как наиболее отвечающие требованиям предельно локализованной концентрации сил и средств на достижении приоритетных целей.

Во-вторых, программы (по крайней мере, федерального уровня) имеют законодательное обеспечение. Действует федеральный закон «О поставках продукции и товаров для государственных нужд», существует утвержденный Правительством РФ порядок их разработки и реализации, большинство программ вводится специальными общефедеральными актами (указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ), по каждой такой программе есть своя строка в федеральном бюджете и т. д.

В-третьих, в России и за рубежом накоплен обширный опыт разработки и реализации программ. Этот опыт далеко не безупречен, но он реально существует, и нельзя не видеть постепенного улучшения качества программ.

В-четвертых, при всей естественности использования программно-целевых методов в регулировании территориального развития, их законности и практической освоенности, содержание и реальные возможности этих методов требуют сейчас нового осмысления и новой интерпретации. Особенно данный аспект касается предлагаемого нами портфельного подхода при формировании региональных программ.

Последние три-четыре года налицо рецидив увлечения программами, их «второе пришествие». Правда, нынешний «программный бум» отличается от того, что имел место 15—20 лет назад. Прежде всего, изменилась мотивация: стремление властей всех субфедеральных уровней включиться в программы или получить их для своих регионов ныне связано не столько с престижно-политическими, сколько (если не сказать — исключительно) с финансовыми интересами. Сейчас программа чаще всего воспринимается как повод для чрезвычайного финансирования обычных работ. Неудивительно, что в ситуации острейшего инвестиционного кризиса начала возводиться система псевдопрограммирования.

Столь же понятно, что для решения такой приоритетной задачи нужно разработать исчерпывающую совокупность конкретных действий (программных заданий), перечень и варианты которых также могут быть самыми различными. Поэтому и здесь необходим отбор только тех заданий, которые позволяют с наименьшими затратами и наиболее коротким путем достичь поставленной цели. Для этого, как правило, требуется не только реализовать научно-технические, инвестиционные и т. п. проекты, но и решить множество вопросов финансового, кадрового, организационного обеспечения. Вполне естественно, что ответственные организации и лица должны осуществить задания программы, отчитаться за расход бюджетных средств, ежегодно (или в другие заранее оговоренные сроки) доказывать необходимость продолжения финансирования и т. д.

Понятие «программа» в его современном толковании вошло в обиход отечественных ученых и практиков в конце 70-х годов, когда все более очевидной становилась невозможность традиционного планирования разросшегося народного хозяйства в масштабах страны и ее отдельных территориальных составляющих — республик, областей, городов и т. п. Увлечению программами в равной степени способствовали и множащиеся межотраслевые комплексы, и общее ослабление плановой дисциплины (как следствие всеми ощущаемого исчерпания тоталитарных потенций государства), и желание многих руководителей найти хоть какие-то альтернативы весьма косной структуре государственных планов с их нескрываемо отраслевой направленностью.

Последнее обстоятельство во многом определило мощный региональный крен первых советских программ. В соответствии с теоретическими представлениями того времени о системе общественного разделения труда, страна мыслилась руководителями государства в виде большого хозяйства (оно называлось «единым народнохозяйственным комплексом»), а регионы — в виде суммы отраслей (отраслевых групп предприятий и организаций) этого хозяйства, размещенных на соответствующей территории. Территориальное планирование, по существу, оставалось «территориальным разрезом» все того же народнохозяйственного (многоотраслевого) плана, и разработка региональных целевых программ обещала более комплексные и действительно территориальные обоснования будущих планов.