

УСКОРЕНИЕ ИНВЕСТИЦИЙ КАК КЛЮЧЕВАЯ ЦЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Мирошников Сергей Николаевич кандидат физико-математических наук, доцент, зам. директора экспертно-аналитического Центра региональных исследований, Институт «Высшая школа государственного управления», Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (119571, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 84). E-mail: miroshnikov-sn@ranepa.ru

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы ускорения инвестиций как инструмента регионального развития. Показано, что среди проблемных и ключевых вопросов находится повышение инвестиционной привлекательности территории, развитие инфраструктуры, повышение эффективности финансовой системы и развитие конкуренции. Отмечено, современная ситуация требует поиска новых подходов, среди которых развитие государственно-частного партнерства, включая проектное финансирование и инфраструктурную ипотеку. Делается вывод, что рост доли инвестиций в структуре ВВП возможен только при существенном изменении структуры расходов в экономике от текущих к инвестиционным.

Ключевые слова: государственное управление, меры государственной поддержки, льготы, инструменты территориального развития, инвестиционная привлекательность, инфраструктура, эффективность управления, региональная политика, инфраструктурная ипотека.

В послании Президента России была обозначена задача по доведению доли инвестиций в основной капитал в валовом внутреннем продукте до 25%, в первую очередь для направления их на модернизацию и технологическое обновление реального сектора экономики. Это задача сложная, масштабная, рассчитанная не на один год, но без её решения невозможно добиться необходимых темпов экономического роста, не сможем стабильно развиваться при существующей экономической, политической и технологической конкуренции. Для её решения необходимо скоординировать действия всех участников, подключить экспертов, бизнес и распределить все имеющиеся ресурсы.

Ключевым направлением государственного управления является обеспечение выхода российской экономики на темпы роста выше среднемировых и вхождения в пятёрку крупнейших экономик мира. Это означает, что уже в ближайшие годы экономический рост должен превысить 3%. С учётом демографических ограничений единственный способ выполнить эту задачу – перейти к модели роста, основанной на инвестиционной активности.

Международные сопоставления показывают, что устойчивому на длительном промежутке времени темпу роста на уровне 3–3,5% соответствует доля инвестиций 25–27%. По итогам 2017 года доля инвестиций у нас в стране составила всего 21%. При этом важно отметить, что инвестиции должны быть эффективными, результативными, поскольку простое увеличение валового объёма инвестиций даст только негативный эффект [1].

Рост доли инвестиций в структуре ВВП на 4 процентных пункта – это существенное изменение структуры расходов в экономике от текущих к инвестиционным.

В теории есть два способа решить эту задачу. Первый – за счёт перераспределения доходов от населения к компаниям не может быть выбран, так как означает высокую безработицу и низкие темпы реального роста заработных плат. Второй – через увеличение нормы сбережений населения и рост инвестиционной активности компаний.

Что нужно, чтобы выполнить эту задачу?

Первое – создать благоприятную среду для инвестиций. это системные меры по улучшению инвестиционного климата и снижению издержек бизнеса. Речь идёт о том, чтобы деловая среда стала более стабильной и комфортной для частных инвесторов, чтобы мы создали условия на макроуровне и поддерживали их в дальнейшем, обеспечили предсказуемые правила игры в области неналоговых платежей и тарифного регулирования, довели до завершения реформу контрольно-надзорной деятельности [2].

Второе – повысить эффективность работы финансовой системы, увеличив сбережения населения и инвестиции в корпоративный сектор, для того чтобы бизнес стал активнее вкладываться в производственные проекты, нужна здоровая конкурентная среда. Должны быть предусмотрены меры по постепенному сокращению доли государства на конкурентных рынках, в том числе через законодательно закреплённое ограничение на создание государственных структур. Это обеспечит создание здоровой конкурентной среды, что неразрывно связано с сокращением госсектора, который за последние годы разросся до устрашающих масштабов.

Поэтому представляется целесообразным продолжать работу по повышению эффективности компаний с государственным участием, что должно включать в себя корректировку систем ключевых показателей эффективности, пересмотр долгосрочных программ развития в целях повышения эффективности инвестиций, фиксацию единых принципов дивидендной политики.

Третье – финансовое обеспечение инвестиций, что позволит сделать длинные деньги более доступными для малого и среднего бизнеса, инвестиции – более привлекательными и надёжными. Это требует снятия ограничений в отраслевом регулировании, для того, чтобы ориентировать его на инвестиционную привлекательность.

Развитие инвестиционной привлекательности уже достаточно давно ведётся в рамках Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионах, предполагающего создание в субъектах Российской Федерации ключевых институтов и инструментов содействия и развития инвестиционной деятельности. Необходимо продолжать и развивать эту работу, сделав акцент на подготовку кадров и цифровизацию всех процессов.

Для создания предсказуемых условий ведения бизнеса за последние годы федеральными органами исполнительной власти был реализован комплекс структурных макроэкономических реформ, которые во многом позволили изолировать экономику от волатильности внешней конъюнктуры. Теперь задача стоит в обеспечении стабильных налоговых условий, разного рода платежей, взимаемых с бизнеса, и регулируемых тарифов. Предсказуемыми и справедливыми должны быть также взаимоотношения бизнеса с правоохранительной системой [3].

Необходимо также завершить работу по реформе контроля и надзора. Главная задача реформы – обеспечить максимально эффективный контроль и надзор, основанный на риск-ориентированном подходе и применении современных технологий. Эффективный – означает обеспечение требуемого уровня безопасности при минимально возможной административной нагрузке.

В финансовой области ключевыми направлениями работы могут быть следующие. Первое – это, конечно, переход от нейтрального регулирования к стимулирующему с учётом риск-ориентированного подхода. Это предполагает создание более благоприятных условий для развития проектного финансирования, кредитования малого и среднего предпринимательства, ипотечного кредитования. Целесообразно пересмотреть шкалу коэффициентов риска по кредитам на потребительские цели в зависимости от значений полной стоимости кредита. Такое и аналогичные решения будут способствовать формированию структуры кредитного портфеля банков, способствующего устойчивому экономическому росту.

Для роста инвестиций в акционерный капитал ключевая история – создание эффективно работающих механизмов формирования долгосрочных сбережений населения. Речь идёт в первую очередь о новом механизме индивидуального пенсионного капитала. Кроме того, Банком России, Минфином России и Минэкономразвития России разрабатывается дополнительный пакет мер, направленных на повышение эффективности финансовых рынков в целях развития потенциала финансирования экономического роста со стороны институциональных инвесторов, перераспределение сбережений физических лиц на рынок капитала и расширение доступной линейки инструментов долевого и долгового финансирования.

Для разработки отраслевой части совершенствования нормативной базы – необходимо установить ключевые показатели эффективности по темпам роста инвестиций в отраслевом разрезе и с механизмом их регулярного мониторинга, а также настроить отраслевое регулирование на задачи инвестиционного роста.

В вопросе повышения инвестиционной активности важную роль играют и институты развития, поэтому в ближайшее время должна быть проведена системная работа по ревизии таких институтов и приведению их стратегий в соответствие с целями, поставленными Президентом.

И, наконец, четвертое. Необходимо обеспечить стабильный рост необходимой инфраструктуры, активнее решать инфраструктурные проблемы, которые остаются одним из главных препятствий для инвестиций. Следует создать высокотехнологичный «инфраструктурный каркас» для инвестиций, который поможет каждому региону найти собственные точки роста.

Главную ставку в федеральные органы исполнительной власти делают на государственные и частные вложения в инфраструктуру (порты, железные дороги, аэропорты и другие): уже принято решение о создании за счет заимствований Фонда развития объемом 3,5 трлн рублей. Проблема здесь в том, что государственные инвестиции приходят в экономику очень медленно и, как правило, не в тех объемах, которые были утверждены. Ну а для частных компаний инфраструктурные инвестиции слишком рискованны, особенно в условиях санкционного режима и сохраняющейся геополитической напряженности. Решением в сложившейся ситуации является поиск новых форм и инструментов государственного управления региональным развитием [5].

Ускорение инвестиций в основной капитал, рост инвестиций частном секторе, повышение инноваций и компетенций должны играть важную роль в предоставлении общественных услуг и развитии инфраструктуры. Актуальность данной темы подтверждается необходимостью реализации Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Услуги будут предоставлены не только самим государственным аппаратом, но извне – сотрудниками частных и некоммерческих предприятий с временной занятостью, совместных предприятий, социальных или благотворительных организаций, или коммерческих провайдеров.

Существует ряд способов, с помощью которых частный сектор предоставляет общественные услуги и обеспечивает коммуникацию граждан и государства. Эти механизмы взаимодействия власти и бизнеса могут широко варьироваться, от одного конца спектра, где собственность и риски полностью переходят в частный сектор, до модели обычных закупок, государственных контрактов с частным сектором на конкретные пакеты работ или услуг, когда риски, связанные с владением, эксплуатацией и интеграцией услуг, сохраняются в государственном секторе [5-6].

Существует также ряд моделей государственно-частного партнерства (ГЧП), которые характеризуются совместной работой и разделением рисков между государственным и частным секторами. Это могут быть относительно простые аутсорсинговые партнерства - где услуги предоставляются на основе краткосрочных или среднесрочных контрактов, или партнерства на основе долгосрочного частного финансирования партнерств. Хорошо организованные партнерские связи с частным сектором дают явные преимущества: в продвижении эффективности проектов, масштабных по сроку и по бюджету; в создании корректных порядка и процедур частного сектора для эффективного управления рисками.

Хотя органы государственного управления декларируют свою приверженность практике вовлечения частного сектора в обеспечении инфраструктуры, следует признать определенные проблемы с привлечением инвестиций в рамках ГЧП, концессионных соглашений и необходимость реформ [7]. Широко распространены опасения, что государственный сектор не обеспечивал справедливое соотношение цены и качества и реализация проектов ГЧП приводит к необоснованному расходованию бюджетных средств вследствие завышения цены и прибыли частного партнера. Наблюдается недостаточная прозрачность финансовых показателей проектов, возвратов инвестиций, уже осуществленных инвесторами, и недостаточная прозрачность будущих обязательств возврата инвестиций и инвесторами в проектах, созданных в рамках ГЧП. Это привело к увеличению напряженности в отношениях в рамках таких проектов между инвесторами, государственным сектором и широкой общественностью. Это относится и к по-

следним тенденциям экономического развития, на которые необходимо дать ответ, в частности с учетом изменений, произошедшие на мировых финансовых рынках.

Опыт предыдущей практики взаимодействия власти и бизнеса показал, что существенные аспекты модели ГЧП не являются удовлетворительными:

- процесс закупок часто был медленным и дорогим как для государственного, так и частного сектора. Это приводит к росту затрат и снижает эффективность затрат как бюджетных, так и частных ресурсов;

- договора о ГЧП либо инвестиционные соглашения являются недостаточно гибкими в течение эксплуатационного периода, поэтому в них достаточно сложно вносить изменения, отражающие требования общественного сектора обслуживания;

- наблюдается недостаточная прозрачность будущих обязательств, возврата инвестиций и выполнения обязательств, как со стороны публичных органов, так и частного бизнеса;

- В значительном числе соглашений в частный сектор передаются неуместные риски, что приводит к увеличению премии за риск, которая взимается как плата бюджета;

- равноправие инвесторов в проектах ГЧП в ряде случаев воспринимается как необоснованное преимущество для одной из сторон, и это приводит к неправильному восприятию обоснованности проектов в части соотношения цены и качества проектов.

Очевидно также, что, нередко ГЧП было использована в проектах, где его применение было неподходящим, и, следовательно, не смогло обеспечить эффективность вложения средств. Недостатки в бюджетировании и определении соотношения цены и качества означают, что решения о закупках государственных ведомств принимались без достаточно обоснованного заключения.

Элементы ГЧП имеют, однако, и ряд преимуществ. К ним относятся навыки частного сектора по управлению проектами, инновациям и методологии управления риском, таких как, обеспечение строительства высокого качества, завершение проекта в установленное время и в пределах бюджета, что позволяет поддерживать произведенные активы на высоком уровне на протяжении всей их жизни.

Одним из вариантов является развитие механизма проектного финансирования, чему также должна способствовать работа запущенной в прошлом году фабрики проектного финансирования, включая применение обновлённого регулирования синдицированного кредитования. Также перспективным является введение инфраструктурной ипотеки, которая предполагает качественно иной подход к использованию бюджетного ресурса. Это залоговое кредитование, при котором право распоряжаться предметом залога остаётся у должника (кредитополучателя). То есть объект фактически покупается в кредит, полученный от частных инвесторов, а пользователь объекта этот кредит постепенно гасит. Этот инструмент также предполагает расширить инструментарий и возможности организаций по выпуску и использованию такого инструмента секьюритизации, как облигации. Появляется возможность брать кредиты из разных источников, например, одновременно из банка и негосударственного пенсионного фонда.

Литература

1. Бахтизин А.Р., Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Выравнивание регионов России: иллюзии программы и реалии экономики // Вестник Института экономики РАН. 2016. № 1. С. 76-91.
2. Бухвальд Е.М., Иванов О.Б. Экономическая безопасность России и стратегия ее пространственного развития // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2017. № 3. С. 7-22.
3. Зельднер А.Г. Условия и стимулы функционирования территорий опережающего социально-экономического развития // Экономика и предпринимательство. 2017. № 5-2 (82-2). С. 171-176.
4. Зельднер А.Г. Государственно-частное партнерство – мейнстрим современного этапа российской экономики // Международный научно-общественный журнал «Мир перемен». Москва: 2014. № 1. С. 140-143.
5. Игнатова Т.В., Марадудина В.Ф. Критерии и инструменты оценки общественной эффективности проектов государственно-частного партнерства // Известия высших учебных заведений. Социология, экономика, политика. 2016. № 4. С.7-12.

6. Мирошников С.Н., Чаркина Е.С. Инженерная и коммунальная инфраструктура как важнейший элемент инвестиционной привлекательности регионов России // Управленческое консультирование. 2016. № 7 (91). С. 72-80.
7. Савельева М.В., Мирошников С.Н., Чаркина Е.С. К вопросу реализации инвестиционных проектов модернизации инфраструктуры в сфере ЖКХ // Экономика и предпринимательство. 2017. № 8-1 (85-1). С. 423-426.

Miroshnikov Sergey Nikolaevich, candidate of physical and mathematical Sciences, associate Professor, Deputy Director of the expert-analytical Center for regional studies, Higher school of public administration Institute, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84, Pr. Vernadskogo, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: miroshnikov-sn@ranepa.ru

THE ACCELERATION OF INVESTMENT AS A KEY GOAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract

The article deals with the issues of investment acceleration as a tool of regional development. It is shown, that among the problematic and key issues is the increase of the investment attractiveness of the territory, the development of infrastructure, improving the efficiency of the financial system and the development of competition. It is noted, that the current situation requires the search for new approaches, including the development of public-private partnership, including project financing and infrastructure mortgage. It is concluded, that the growth of the share of investments in the GDP structure is possible only with a significant change in the structure of expenditures in the economy from current to investment.

Keyword: public administration, measures of state support, benefits, tools of territorial development, investment attractiveness, infrastructure, management efficiency, regional policy, infrastructure mortgage.

УДК 332.055

DOI: 10.22394/2079-1690-2018-1-3-61-68

**ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМОЙ
С ПРИМЕНЕНИЕМ МЕТОДОВ СТАТИСТИЧЕСКОГО АНАЛИЗА**

Михалкина Елена Владимировна	доктор экономических наук, профессор, декан экономического факультета, Южный федеральный университет (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Горького, 88). E-mail: evmihalkina@sfedu.ru
Михалкина Дарья Алексеевна	стажер-исследователь экономического факультета, Южный федеральный университет (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Горького, 88). E-mail: dariyna_ma@mail.ru

Аннотация

В настоящее время проектное управление как инструмент достижения стратегических целей в настоящее время не в полной мере используется в практике управления на региональном уровне. Методы проектного управления применяются исключительно к отдельным проектам. Важным аспектом для регионов, активно реализующих проектный подход в управлении, является внедрение методологии оценки степени эффективности использования всего набора инструментария проектной деятельности на уровне федеральных и региональных органов исполнительной власти. Современное управление государственными и региональными проектами пока еще основывается преимущественно на функциональном подходе, надежно укоренившемся в практике органов государственной власти, однако в некоторых регионах уже сегодня есть положительная динамика внедрения методов и инструментов проектного управления в деятельность отдельных региональных и федеральных органов государственной власти.

Ключевые слова: проектное управление, методы проектирования, стратегия, региональная экономика, корреляционный анализ.

Современные условия экономического и социального развития формируют потребность в организации слаженного механизма управления проектами, стратегиями, приоритетными программами развития. Сфера управления в российской практике долгое время описывала проект как план чего-либо, разработанный для достижения долгосрочных