

Понятие и принципы государственной политики инвестирования

© 2012 В.О. Иванова

старший преподаватель кафедры "Экономика и управление"
Национальный исследовательский ядерный университет "МИФИ"
Технологический институт-филиал НИЯУ МИФИ г. Лесной
E-mail: ivanovamifi@yandex.ru

Управление инвестиционной деятельностью носит целевой характер и предусматривает постановку к достижению целей, выработку направлений, связанных с обеспечением реализации общеэкономических целей. В статье предпринята попытка представить в структурированном виде государственную политику инвестирования, рассмотрено понятие категории "государственные инвестиции", а также выделены основные принципы регулирования государственных инвестиций.

Ключевые слова: государственные инвестиции, государственная политика инвестирования, управление инвестиционной деятельностью.

После длительного периода практического отрицания роли государства и его влияния на все сферы общественной жизни в условиях рыночной экономики сегодня к политическому руководству страны пришло понимание необходимости установления достаточно объективных критериев пределов участия государства в чисто экономических процессах¹. В современных условиях функционирования экономики государство также осуществляет целенаправленную инвестиционную деятельность. Оно, с одной стороны, должно выступать гарантом, организатором инвестиционного процесса, с другой - главным инвестором, являясь наиболее крупным собственником. Все это демонстрирует актуальность и необходимость государственного инвестирования. С целью решения задач, связанных с государственным инвестированием, необходимо рассмотрение сущности категорий "государственные инвестиции", а также выделение основных механизмов регулирования государственных инвестиций.

С экономической точки зрения, инвестиция представляет собой вкладываемый капитал, а инвестиционная деятельность - непосредственно процесс вложения.

С точки зрения законодательства, инвестиции - это "денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, иные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта".

Инвестиционная политика способствует созданию активов и развитию сбалансированной и преимущественно уникальной комбинации факторов размещения, формирующих стратегию, направленную на повышение конкурентоспособности производимой продукции². Однако в совре-

менной рыночной экономике инвестиционная деятельность является наиболее регулируемой со стороны государства, выступая одной из важнейших сфер государственной опеки и активного вмешательства. В условиях проведения реформ, а также кризиса регулирующая роль государства повышается, а в условиях стабильности и оживления экономики - ослабевает.

Во многом созвучным данному тезису выглядит и мнение С.Н. Гусева, который под государственной инвестиционной политикой понимает совокупность регулярных и неотложных мер институционального, правового и информационного характера, направленных на гармоничное развитие инвестиционной сферы экономики³.

Е.В. Терехова государственную политику инвестирования рассматривает как публичные инвестиционные правоотношения, в которых Российская Федерация, субъекты Российской Федерации или муниципальные образования выступают в качестве инвесторов, т.е. выделяют определенные денежные средства⁴.

Важно отметить, что в большинстве работ зарубежных ученых используется понятие "government investments", отечественные авторы часто употребляют понятия "государственные инвестиции", "бюджетные инвестиции", "государственные капиталовложения" как синонимы.

Ряд исследователей, рассматривая эффективность использования государственных инвестиций, часто не дают четкого определения понятия государственных инвестиций, что приводит к возникновению ряда вопросов, связанных с его толкованием.

Так, отечественный исследователь О.А. Акопян отмечает разницу между инвестициями государственными и бюджетными. Автор утверждает, что под государственными инвестициями понимаются вложения средств не только из бюджета,

но и из внебюджетных фондов, заемных средств, а также вложения за счет прибыли и амортизационных отчислений государственных предприятий⁵.

Е.М. Медякова определяет государственные инвестиции как “инвестиционные вложения, при которых инвестором либо одним из соинвесторов является государство (его административно-территориальная единица), выделяющее средства для финансирования инвестиционных проектов, а также предоставляющее гарантии частному капиталу; то есть процесс вложения средств в стоимостной и натуральной формах, направляемых на расширенное воспроизводство основных фондов для увеличения государственных активов и реализации общегосударственных целей”⁶.

Е.В. Сидорова, анализируя понятие “государственные инвестиции”, относит их к бюджетной сфере, что также приводит к несоответствию понятий “бюджетное инвестирование” и “государственные инвестиции”. Согласно Е.В. Сидоровой, “под государственными инвестициями по-

нимаются средства государственного бюджета, бюджета субъекта РФ, с риском вкладываемые государством в объекты хозяйственной, иной деятельности на определенный период в целях реализации функций государственной власти и (или) в целях получения иного положительного социального и (или) политического результата”⁷.

Автор статьи предлагает трактовать понятие “государственные инвестиции” как вложение инвестиций или осуществление практических действий в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта, осуществляемое государственными органами и (или) органами местного самоуправления в виде бюджетных инвестиций, бюджетного кредита с целью осуществления инвестиционной деятельности или государственных гарантий под инвестиционные проекты. Анализ и оценка эффективности государственных инвестиций на общенациональном уровне проводятся на основе единых обоснованных принципов (рис. 1).

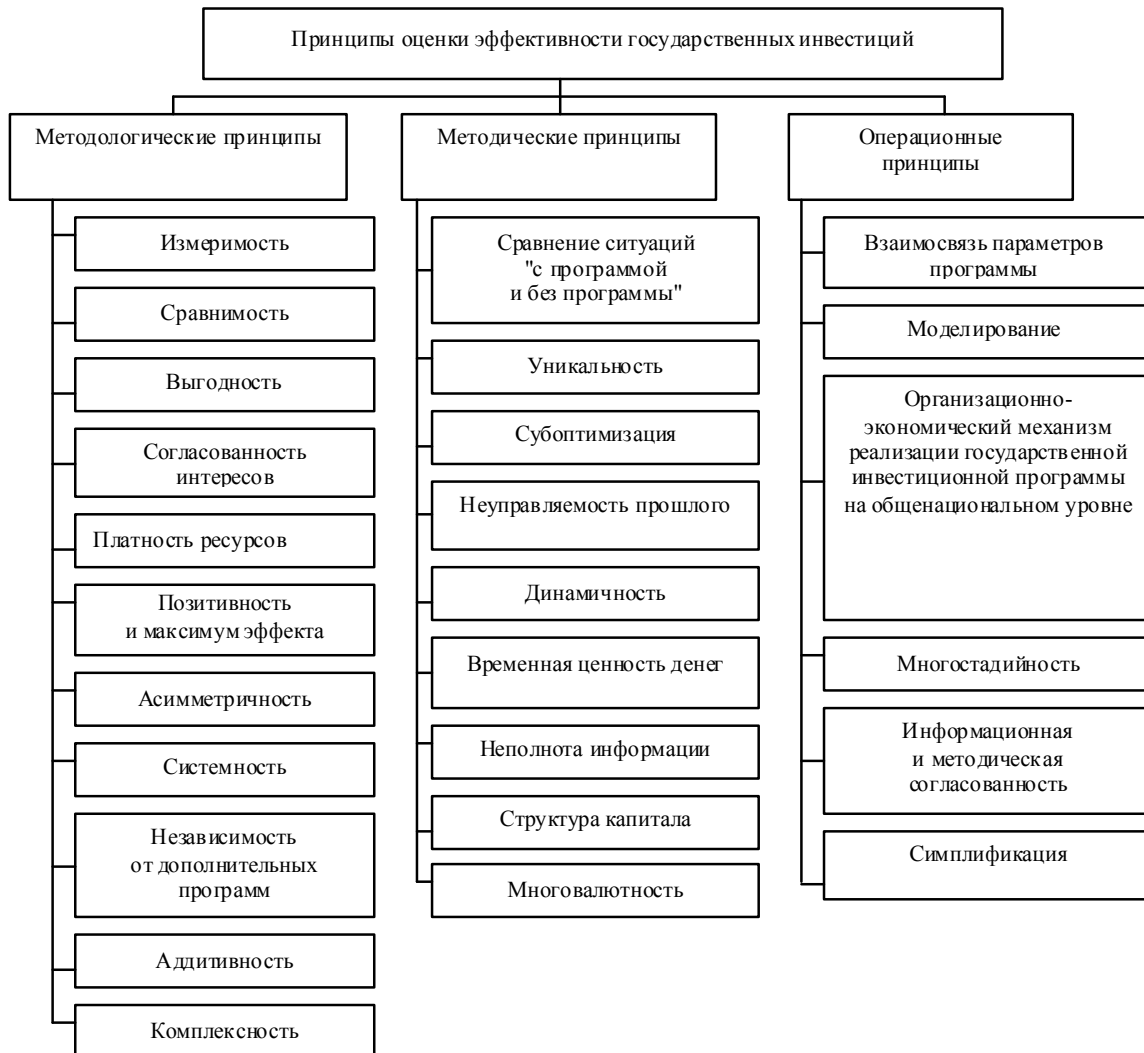


Рис. 1. Принципы оценки эффективности государственных инвестиций на общенациональном уровне

В данной статье автор выделяет три группы принципов оценки эффективности государственных инвестиций на общенациональном уровне:

1) методологические принципы, наиболее общие, обеспечивающие при их применении рациональное поведение государства и государственных заказчиков независимо от характера и целей государственных инвестиций на общенациональном уровне;

2) методические, обеспечивающие экономическую обоснованность оценок эффективности государственных инвестиций на общенациональном уровне и решений, которые принимаются на их основе;

3) операционные, соблюдение которых облегчит и упростит процедуру оценок эффективности государственных инвестиций на общенациональном уровне и обеспечит необходимую точность оценок.

Одновременно с ними существуют еще и “частные” принципы, согласно которым осуществляются отдельные этапы оценки или учитываются отдельные специфические правила для конкретных государственных инвестиций на общенациональном уровне. Такие правила, основанные на практическом опыте, иногда конкретизируют общие принципы относительно определенной ситуации, в случае необходимости используются при описании соответствующих этапов расчета эффективности государственных инвестиций на общенациональном уровне⁸.

Указанные принципы применимы к любым государственным инвестиционным программам на общенациональном уровне, поэтому детальное их рассмотрение представляет значительный интерес для нашего исследования. Рассмотрим их более подробно.

Измеримость. Эффективность государственных инвестиций на общенациональном уровне характеризуется показателями, выраженными в количественной шкале, т.е. числами.

Сравнимость. Любые две государственные инвестиционные программы на общенациональном уровне А и Б можно сравнить. Для того чтобы результаты сравнения государственных инвестиций на общенациональном уровне не противоречили правилам рационального экономического поведения, необходимо выполнение следующих требований: монотонности и транзитивности.

Выгодность. Государственная инвестиционная программа на общенациональном уровне считается эффективной, если реализация данной программы выгодна ее участникам. Это означает, что расходы, связанные с реализацией государственных инвестиций, оцениваются не выше, чем получаемые результаты.

Согласованность интересов участников. В общем случае реализация государственных инвестиций на общенациональном уровне требует скоординированных действий разных участников, причем их цели и интересы не совпадают, а отдельные программы они могут оценивать с разных точек зрения, используя разные методы и несовпадающие показатели эффективности. Согласованность интересов - важнейшее условие для инвестиционной деятельности на общенациональном уровне⁹.

Платность ресурсов. При оценке эффективности государственных инвестиций на общенациональном уровне должны учитываться ограниченность всех видов воспроизводимых и невоспроизводимых ресурсов (экономических благ) и неограниченность потребности в них.

Позитивность и максимум эффекта. Государственные инвестиционные программы на общенациональном уровне рассматриваются как неэффективные, если интегральный эффект их реализации отрицательный, и как эффективные - в противном случае. При этом неэффективность государственной инвестиционной программы на общенациональном уровне не обязательно означает убыточность соответствующего производства, а свидетельствует лишь о возможности лучшего применения используемых в программе ресурсов.

Системность. Государственная инвестиционная программа на общенациональном уровне реализуется в условиях определенного (экономического, социального, экологического, политического) окружения. Поэтому эффективность государственных инвестиций на общенациональном уровне для любого участника во многом зависит от того, как выделен этот участник из общей среды и как он с ней взаимодействует. Взаимодействие участника с “окружающей средой” включает в себя такой важный аспект, как рациональное использование средств, которые поступают от реализации государственных инвестиций на общенациональном уровне¹⁰.

Комплексность. Комплексный подход к оценке эффективности государственных инвестиций на общенациональном уровне подразумевает:

1) учет структуры и характеристик проектируемого объекта;

2) учет всех наиболее важных последствий применения государственных инвестиций на общенациональном уровне;

3) рассмотрение всего жизненного цикла государственных инвестиций на общенациональном уровне.

Обратимся к методическим принципам оценки эффективности государственных инвестиций на общенациональном уровне.

Сравнение ситуаций “с программой и без программы”. Эффективность государственных инвестиций на общенациональном уровне оценивается путем сопоставления последствий их реализации с последствиями отказа от них. Другими словами, оценка государственных инвестиций на общенациональном уровне проводится путем сравнения ситуаций с “программами” и “без программ”. Такое сравнение может осуществляться двумя путями:

- расходы и результаты при реализации государственных инвестиций на общенациональном уровне сопоставляются с расходами и результатами, которые могли бы возникнуть, если бы государственные инвестиционные программы не были реализованы;

- оценка эффективности проводится на основе сопоставления изменений (прироста) расходов и результатов, обусловленных реализацией государственных инвестиций на общенациональном уровне (т.е. на основе прироста показателей расходов и результатов).

Данный принцип не допускает ни оценки государственных инвестиций на общенациональном уровне путем сравнения ситуаций “до программы” и “после программы”, ни игнорирования ситуации “без программы”. В то же время ситуация “до программы” характеризует условия, при которых государственная инвестиционная программа на общенациональном уровне начинает осуществляться, и ее учет во многих случаях оказывается необходимым.

Уникальность. При оценке любой государственной инвестиционной программы на общенациональном уровне следует подходить к ней как к уникальной, в максимальной степени учитывая ее специфику и отличия от других программ.

Субоптимизация. Оценка эффективности государственной инвестиционной программы на общенациональном уровне должна проводиться при оптимальных значениях ее параметров. Как правило, при оценке эффективности государственной инвестиционной программы и тем более при ее разработке всегда имеется возможность варьировать теми или другими параметрами (от строительных решений до схем финансирования).

Неуправляемость прошлого. Одобренные решения не могут повлиять на прошлое. Поэтому при оценке государственных инвестиций на общенациональном уровне в денежных потоках не должны отражаться “прошлые расходы” и “прошлые доходы”, осуществленные до начала расчетного периода, даже если эти расходы или доходы были связаны непосредственно с подготовкой к реализации данной программы.

Динамичность (учет разных аспектов влияния фактора времени). При оценке эффективности государственных инвестиций на общенациональном уровне, по нашему мнению, необходимым является учет фактора времени, влияние которого может сказываться по-разному:

- в ходе реализации программы могут меняться структура и характер объектов, технико-экономические показатели предприятий, основных средств и технологических процессов, другие параметры программы;

- могут также меняться во времени характеристики экономического окружения (например, цены, валютные курсы, ставки налогов), рост цен на продукцию и ресурсы охватывается понятием “инфляция”;

- могут иметь место разрывы во времени (лаги) между производством продукции или потреблением ресурсов и их оплатой.

Временная ценность денег (преимущество результатов, которые имели место раньше, и расходов, которые были необходимы позднее). Оценка эффективности государственной инвестиционной программы на общенациональном уровне подразумевает сопоставление результатов программы по планированным расходам в условиях, когда и результаты, и расходы распределены во времени. То есть в расчетах эффективности одновременные расходы и результаты должны быть определенным образом соразмерены - приведены к одному и тому же моменту времени. При этом учитывается, что результаты (расходы), равные по величине, но полученные в разные моменты времени, не равноценны ни для общества, ни для государственных заказчиков. Более раннее получение (тех же) результатов, или более позднее осуществление (тех же) расходов, делает государственную инвестиционную программу на общенациональном уровне более важной и улучшает показатели ее эффективности.

Неполнота информации. Оценка эффективности государственной инвестиционной программы на общенациональном уровне всегда проводится в условиях неопределенности, т.е. неполноты и неточности информации о самой программе, условиях ее реализации и внешней среде. Поэтому реализация государственной инвестиционной программы на общенациональном уровне может быть связана с риском для ее участников. Это нужно учитывать при разработке программы, подготовке начальной информации, в процессе расчетов эффективности, а также при интерпретации полученных результатов.

Структура капитала. Как правило, капитал, который используется в программе, не бывает однородным. Тем временем основные виды ка-

питала (бюджетные средства и внебюджетные источники) существенным образом отличаются по ряду характеристик, прежде всего по степени риска. Поэтому структура капитала является важным фактором, который влияет на норму дисконта и, следовательно, на оценку эффективности государственной инвестиционной программы на общенациональном уровне.

Многовалютность. Обычно, результаты и (или) затраты по государственной инвестиционной программе на общенациональном уровне выражаются не только в национальной, но и в иностранной валюте вследствие необходимости экспортно-импортных операций, инвалютных займов и др. Несовпадение темпов инфляции разных валют и ряд других причин требуют использования корректной методологии учета многовалютности при оценке эффективности программ.

В завершении рассмотрения принципов оценки эффективности государственных инвестиций на общенациональном уровне представим операционные принципы.

Взаимосвязь параметров программы. Разрабатывая и оценивая разные варианты программы и формируя начальную информацию о ее экономических, технических, организационных или о других параметрах, необходимо учитывать, что изменение каких-либо одних параметров, как правило, вызывает изменение других. В связи с этим подобные изменения, даже в тех случаях, когда они носят, казалось бы, локальный характер, должны рассматриваться и учитываться так же, как если бы речь шла об оценке эффективности новой государственной инвестиционной программы на общенациональном уровне.

Моделирование. Оценка эффективности государственной инвестиционной программы на общенациональном уровне проводится путем моделирования процесса ее реализации с учетом зависимостей между взаимосвязанными параметрами программы и внешней средой.

Организационно-экономический механизм реализации государственной инвестиционной программы на общенациональном уровне. Полная и всесторонняя оценка эффективности программы может быть осуществлена только с учетом специфики организационно-экономического механизма ее реализации (и в частности, только с учетом схемы ее финансирования).

Многостадийность оценки эффективности государственной инвестиционной программы на общенациональном уровне. Разработка и реализация программы обычно осуществляются последовательно, в несколько стадий ("обоснование" инвестиций, выбор схемы финансирования, экономический мониторинг). На каждой последую-

щей стадии начальная информация о программе и внешней среде обновляется и пополняется, изменяется и состав альтернативных вариантов государственной инвестиционной программы на общенациональном уровне.

Информационная и методическая согласованность. При сравнении разных государственных инвестиций на общенациональном уровне (вариантов инвестиционных программ) необходимо обеспечить согласованность начальной информации и методов оценки их эффективности. В частности, должны быть согласованы состав, способы определения и единицы измерения видов учитываемых результатов.

Симплификация. Этот принцип оценки эффективности государственной инвестиционной программы на общенациональном уровне определяет необходимость и целесообразность выбирать из нескольких методов, которые дают один и тот же результат оценки эффективности инвестиций, наиболее простой с информационной и вычислительной точек зрения метод, а результаты оценки эффективности инвестиций должны быть представлены в простой и наглядной форме.

Основная задача государственного регулирования заключается не в отмене принципов и механизмов рыночного хозяйства, а в том, чтобы способствовать созданию благоприятных условий для активизации инвестиционной деятельности хозяйствующих субъектов на основе рыночного механизма.

Государственная политика инвестирования направлена на развитие национальной социально-экономической системы и ее инвестиционной подсистемы. Она включает, как минимум, два структурных блока (рис. 2).

Первый блок - это инвестиционная стратегия. На этом этапе формируются идея инвестиционной политики, совокупность целей и ценностных установок, отражающих общеэкономические цели страны, государства, народа.

Управление инвестиционной деятельностью носит целевой характер, т.е. предусматривает постановку и достижение целей, выработку направлений, связанных с обеспечением реализации общеэкономических целей. Будучи четко выраженными, стратегические инвестиционные цели государства становятся могущественным средством повышения эффективности инвестиционной деятельности в долгосрочном периоде, ее координации и контроля, а также базой для принятия скоординированных решений на всех стадиях и уровнях (макро-, мезо-, микро-) инвестиционного процесса¹¹.

Второй блок - инвестиционная тактика. Отражает перевод концепции организации инвес-

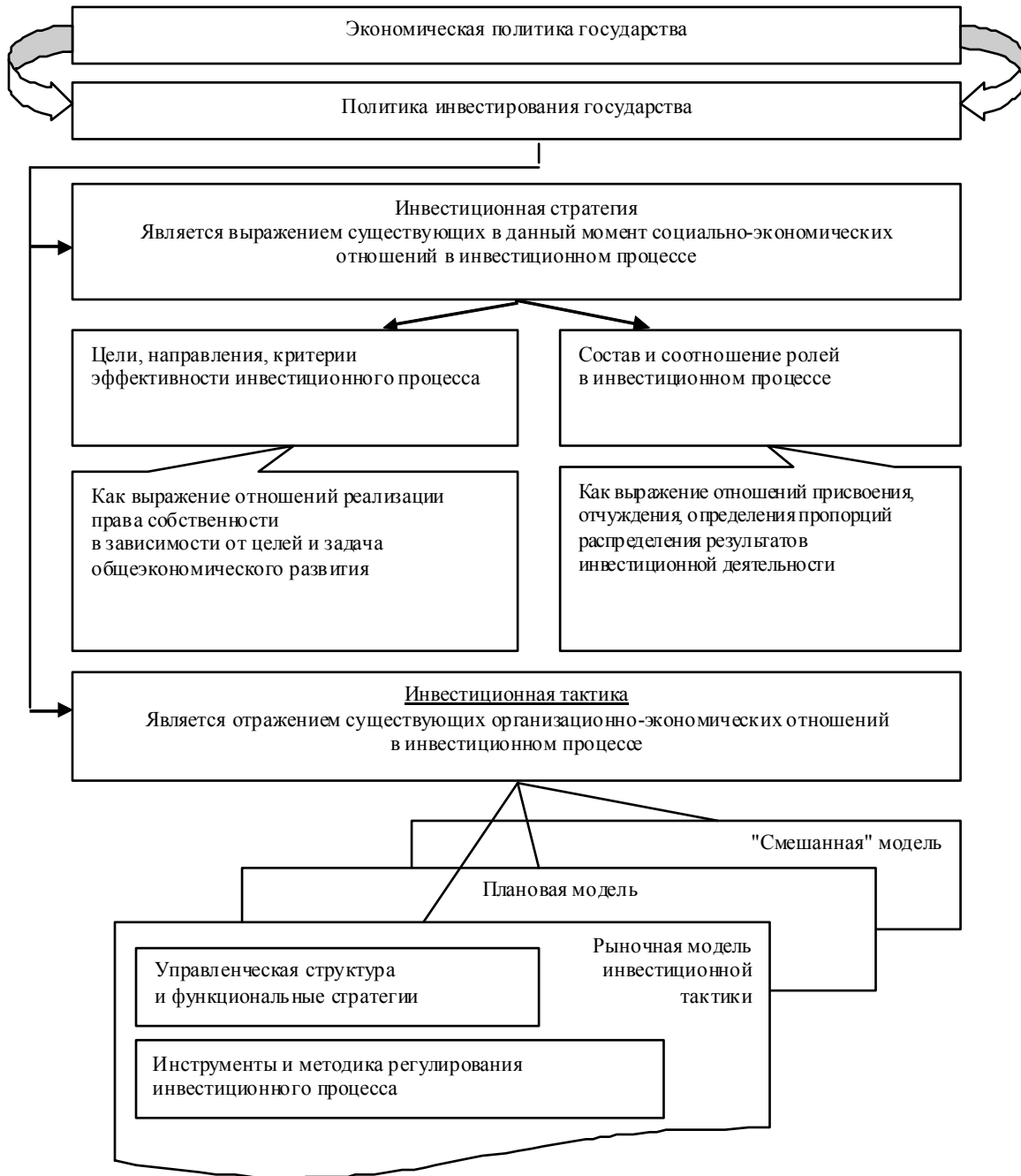


Рис. 2. Структурная схема государственной политики инвестирования

тиционной деятельности в технологическую управленческую формулу. На этом этапе создается механизм реализации политики инвестирования. Формируются система институтов, государственные инвестиционные программы в виде конкретных решений, мероприятий и действий, порядок их осуществления и перечень рекомендованных к использованию инструментов регулирования инвестиционной деятельности.

Эффективность государственных инвестиций может быть значительно лучше при условии реализации таких рекомендаций: пересмотр прак-

тики инвестирования бюджетных средств с целью выбора инвестиционных проектов с наилучшим экономическим эффектом; совершенствование управления бюджетными инвестиционными расходами; изменение организационной модели инвестирования бюджетных средств.

Таким образом, государство может принимать участие в инвестиционном процессе как непосредственно, вкладывая свои бюджетные средства (централизованные бюджетные инвестиции), развивая предприятия государственного сектора экономики, так и опосредованно:

1) влияя на инвестиционную среду (создавая макроэкономический инвестиционный климат, развивая денежно-кредитную сферу, стимулируя бюджетными расходами совокупный спрос, развивая и регулируя банковскую деятельность, деятельность инвестиционных посредников, финансируя и стимулируя академическую науку, деятельность исследовательских, научно-технических и проектных организаций, технопарков);

2) регламентируя условия финансовой и хозяйственной деятельности предприятий (налоги, нормы амортизации, охрана труда, экологические нормативы, стандартизация продукции).

¹ Мысловский Е.Н. Государство, право и экономика // *Вопр. экономики и права*. 2008. □ 2. С. 3-15.

² Рыжков И.В., Малыгин С.Г. Приоритеты инвестиционной стратегии России на долгосрочную перспективу // *Экон. науки*. 2008. □ 1. С. 164-166.

³ Гусев С.Н. Государственная инвестиционная политика России: цели, задачи, инструменты регулирования // *Экон. науки*. 2011. □ 10. С. 136-144.

⁴ Терехова Е.В. К вопросу о финансово-правовой сущности инвестиционного правоотношения // *Вопр. экономики и права*. 2012. □ 2. С. 205-210.

⁵ Акоюн О.А. Правовое регулирование бюджетных инвестиций: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

⁶ Медякова Е.М. Институционализация государственных инвестиций как фактор модернизации российской экономики: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Ростов н/Д, 2010.

⁷ Сидорова Е.В. К вопросу о понятии "государственные инвестиции" // *Власть*. 2011. □ 9. С. 105-107.

⁸ Бухонова С.М., Дорошенко Ю.А. Количественная оценка эффективности социальных инвестиций для государственного бюджета и инвестора // *Экономический анализ: теория и практика*. 2006. □ 7. С. 11-16.

⁹ Вихрян А.П. Реформирование государственного сектора, инвестиции и оценка бизнеса // *Экономика и управление собственностью*. 2006. □ 2. С. 42-51.

¹⁰ Реутова Н. Инвестиционное проектирование // *Справочник экономиста*. 2009. □ 12. С. 24-27.

¹¹ Бясов К.Т. Основные аспекты разработки инвестиционной стратегии организации. URL: <http://www.finman.ru/articles/2003/4/696.html>.

Поступила в редакцию 02.02.2012 г.