

УДК 330.322.012:336.02 (470)

ИНСТРУМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ СТИМУЛИРОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О.Г. Григор

Рассматриваются некоторые аспекты государственной инвестиционной политики в Российской Федерации, ее направления и последствия этой политики.

Ключевые слова: государственная политика; инвестиции; инвестиционный климат; финансирование; бюджет.

THE INSTRUMENTS OF THE STATE INVESTMENT PROMOTION POLICY IN THE RUSSIAN FEDERATION

O.G. Grigor

This article considers some aspects of the state investment policy in the Russian Federation, its operations and results of its policy.

Key words: the state policy; investments; investment climate; investing; budget.

Российское государство сформировало в 90-е гг. XX в. систему нормативно-законодательных актов, регулирующих инвестиционную деятельность в России. В конце 90-х гг. были приняты законы, призванные улучшить инвестиционный климат в стране для отечественных и иностранных инвесторов. Вступили в силу Федеральные законы “Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений”, “О бюджете развития Российской Федерации”, “О лизинге”, “Об ипотеке (залоге недвижимости)”, изменения и дополнения к Закону “О соглашениях о разделе продукции”, принятому в 1995 г.

В Федеральном законе “Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений” определены разнообразные формы и методы государственного участия в инвестиционной деятельности в России. Это, во-первых, создание благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности: совершенствование системы налогов, механизма начисления амортизации и использования амортизационных отчислений; проведение переоценки основных фондов в соответствии с темпами инфляции; защита интересов инвесторов и принятие антимонопольных мер; предоставление льготных условий пользования землей и другими природными ресурсами; расширение возможностей использования залогов при осуществлении кре-

дитования; развитие финансового лизинга; защита российских организаций от поставок морально устаревших технологий и оборудования; создание и развитие сети информационно-аналитических центров и др.

Во-вторых, в законе предусмотрено прямое участие государства в инвестиционной деятельности. Формы этого участия следующие: разработка, утверждение и финансирование инвестиционных проектов из средств государственного бюджета; формирование перечня строек и объектов технического перевооружения федерального значения и финансирование их из бюджета; размещение на конкурсной основе средств бюджета развития для финансирования и государственных гарантий инвестиционных проектов на основе возвратности, срочности, платности; выпуск облигационных займов, гарантированных целевых займов; вовлечение в инвестиционный процесс законсервированных объектов; предоставление концессий российским и иностранным инвесторам по итогам аукционов, конкурсов и др.

Роль государства в условиях рыночной экономики – в создании благоприятных условий для активизации инвестиционной деятельности, стимулировании частных инвестиций при ограничении своей деятельности в качестве непосредственного инвестора.

Между тем отрицательные экономические результаты прошедших десятилетий показывают,

что экономика как система, выведенная из состояния равновесия, для стабилизации и перехода к экономическому росту требует более активной роли государства. Это касается не только создания институционально-правовой основы деятельности частных инвесторов, но и прямого инвестирования в реальный сектор для осуществления необходимых структурных сдвигов. В переходной экономике нельзя недооценивать особую роль государственных инвестиций как важнейшего рычага модернизации структуры народного хозяйства, преодоления значительных диспропорций в народном хозяйстве.

Снижение государственного участия в поддержке и регулировании инвестиционного процесса проявляется в том, что в последние годы постоянно недо выполняются федеральные инвестиционные программы и целевые программы развития регионов, отсутствуют четко обозначенные приоритеты государственной инвестиционной политики. Сокращение доли государственных инвестиций не было компенсировано инвестициями из других источников, в результате чего произошло резкое падение доли и объемов всех инвестиций в экономику.

О недооценке роли государственной поддержки инвестиционного процесса свидетельствует также то, что не получил развития такой инструмент государственной инвестиционной политики, как бюджет развития. В соответствии с Законом о бюджете развития он формировался в составе федерального бюджета Российской Федерации с 1998 г. для стимулирования привлечения средств частных инвесторов и инвестиционных институтов на реализацию инвестиционных проектов, обеспечивающих структурную перестройку экономики. Общий объем средств бюджета развития в 1998 г. составил 16,4 млрд руб., в 1999 г. – 20,8 млрд, в 2000 г. – 26 млрд руб.

Для аккумуляции средств из внешних и внутренних источников и финансирования инвестиционных проектов в реальном секторе экономики в 1998 г. создан Российский банк развития – агент правительства Российской Федерации по осуществлению инвестиций, в том числе за счет средств бюджета развития. Основными принципами предоставления инвестиционных ресурсов Банком развития являются срочность, возвратность и платность выделяемых средств, приоритет государственных интересов над результатами коммерческой деятельности, а также приоритетность кредитования проектов, финансируемых на смешанной основе.

Основным источником финансирования капитальных вложений для российских предпри-

ятий являются их внутренние средства: прибыль и амортизационные отчисления, составляющие около 70 % общего объема инвестиций. Большинству российских предприятий собственных средств для инвестирования не хватает, так как объемы прибыли хотя и возросли за последние годы, но их недостаточно для обновления и расширения основного капитала. В 2006 г. доля прибыли в ВВП составила 15 %, в то время как в 1992 г. она достигала 30 %. Свыше 40 % российских предприятий продолжают оставаться убыточными, т. е. не имеют прибыли для инвестирования. В 2012–2013 гг. эта доля еще уменьшилась, сказался кризис 2009–2010 г.

Внешними источниками финансирования инвестиций в рыночной экономике выступают средства бюджетов всех уровней, а также сбережения населения, которые через различные финансовые институты (банки, рынок ценных бумаг, инвестиционные и страховые компании, негосударственные пенсионные фонды и др.) направляются на инвестиции. Однако в России не удалось в полной мере задействовать эти источники инвестиций. Российские предприятия в 1999–2000 гг. привлекли через выпуск акций всего 1 % необходимых инвестиций. Незрелыми и несовершенными за годы реформ остаются также системы страхования и гарантирования инвестиций.

Основной целью проведения радикальной экономической реформы в России было создание реальных рыночных стимулов к развитию производства и ликвидации дефицита товаров и услуг. Для реализации этой цели предполагалось увеличить долю частных инвестиций при одновременном снижении централизованных капитальных вложений. В условиях реформы действительно наметилась устойчивая тенденция децентрализации инвестиционного процесса: если в 1990 г. удельный вес государственных инвестиций в их общем объеме достигал 80 %, то в 1996 г. он составил 21, в 2000 г. – 11, в 2006 – 9 %. Однако этот процесс не сопровождался ростом реальных вложений частного капитала. Главная трудность данного этапа преобразований заключалась в ограниченной возможности внутренних накоплений в стране и неспособности частных инвесторов в полной мере компенсировать нехватку капиталовложений для преодоления экономического спада. Высокая инфляция обусловила норму процента, намного превышающую предполагаемую рентабельность большинства производственных проектов. Это сделало недоступными средне- и тем более долгосрочные кредиты.

В этих условиях вновь созданные институты рыночной экономики не смогли оказать благоприятное влияние на оживление инвестиционного

процесса. Возникло противоречие между необходимостью структурной перестройки экономики, для которой нужны инвестиции в новые жизнеспособные предприятия, и низким уровнем инвестиций из-за слишком высокой цены на инвестиционные ресурсы, которые делают практически любое долгосрочное вложение средств невыгодным. Кроме этого, к числу факторов, препятствующих реализации инвестиционного процесса, можно отнести неопределенность прав собственности (на землю и основные фонды), неустойчивость внешнеторгового режима, высокие и часто изменяющиеся налоговые ставки, а также произвол и коррупцию, поразившую часть государственного аппарата, и неспособность последнего справиться с нашествием криминальных структур.

Все это время государство осуществляло активное вмешательство в экономику страны, и в том числе осуществлялись действия по целенаправленному регулированию инвестиционного процесса. Однако государственная деятельность в этом направлении не привела к оживлению инвестиционной активности, и, более того, в ряде случаев непродуманные решения правительства приводили к значительному ухудшению ситуации в инвестиционной сфере.

В целом государственное регулирование инвестиционного процесса может включать в себя несколько направлений: во-первых, это государственное воздействие на общие условия инвестирования – формирование благоприятного инвестиционного климата; во-вторых, осуществление мер по целенаправленному регулированию инвестиций.

В России острота спада и осознание ключевой роли инвестиций привели к тому, что государство пыталось делать все сразу: стимулировать частные инвестиции, финансировать инвестиции в социальную сферу, предоставлять льготное финансирование и государственные гарантии частным инвестиционным проектам. То есть, вместо того, чтобы в ситуации, когда инвесторы предпочитают вкладывать средства в более доходные финансовые и денежные активы, создавать условия для повышения привлекательности вложений в реальный сектор экономики, государство пытается, как и в прежние времена, взять на себя обязательства по финансированию капитальных вложений в экономику. Инвестиционный бюджет страны включает инвестиции в коммунальное хозяйство, инфраструктуру, отрасли социальной сферы, агропромышленный комплекс, металлургию, лесное хозяйство, космос и фундаментальную науку, конкурсные быстро окупающиеся коммерческие проекты. То есть для решения принципиально новых задач по оживлению инвестиционного процесса

в рыночной экономике правительственные чиновники пытались применить старые методы по осуществлению капитальных вложений в экономику. Ситуация обострилась еще и тем, что финансирование бюджетных расходов на инвестиционные цели проводилось по остаточному принципу, следствием чего стала нарастающая из года в год кредиторская задолженность в инвестиционной сфере, а объем реально осуществляемых инвестиций в производство постоянно сокращался. Правительство не смогло обеспечить своевременное финансирование даже быстроокупаемых инвестиционных проектов, где доля государства составляет всего 20 %, а средства, мобилизуемые инвестором, включая собственные, – 80 %. В результате предприниматели, поверившие государству и занявшие в коммерческих банках 60 % средств, оказались в тяжелом финансовом положении. Вполне ясно, что такое положение дестабилизирует рынок капитальных вложений и ведет к подрыву репутации государства как участника инвестиционного процесса.

Иначе говоря, вместо создания условий для эффективной реализации инвестиционного процесса правительство стремилось преодолеть инвестиционный кризис с помощью увеличения бюджетных расходов на обеспечение гарантий и прямого финансирования капитальных вложений.

Так, одним из направлений инвестиционной политики на период до 2008 г. являлось увеличение объемов государственных инвестиций. По мнению экспертов, наряду со снижением бюджетного дефицита государственные инвестиции к 2008 г. должны быть увеличены до 3–3,5 % ВВП. Для реализации этого был разработан проект создания бюджета развития. Предполагалось, что бюджет развития послужит первым импульсом для того, чтобы сдвинуть с мертвой точки инвестиционный механизм. С его помощью правительство полагало добиться как минимум десятикратной мобилизации средств частных инвесторов для финансирования приоритетных проектов в реальном секторе экономики. Несмотря на внешнюю привлекательность такой идеи, видимо, наивно полагать, что с помощью незначительных государственных средств можно добиться существенных положительных результатов в инвестиционной сфере. Кроме того, эффективность выбранных направлений расходования средств бюджета развития также весьма сомнительна. Сама идея реализации государственной инвестиционной политики в такой форме изначально неверна. Кроме отсутствия в проекте бюджета развития каких-либо приоритетных направлений вложения средств (основными критериями являются рентабельность и сроки окупаемости), в нем еще была заложена

возможность “законного” их расхищения. Так, государство за счет средств бюджета развития предоставляет коммерческому банку гарантии на финансирование проекта в размере до 40 % ссужаемых им инвестору средств. Предполагалось, что с помощью этих мер можно стимулировать банковское кредитование и ужесточить требования к качеству отбора заемщика и проекта, поскольку у государства и банка-кредитора появляются независимые риски на одного и того же заемщика. Однако вполне возможна такая ситуация, когда банк кредитует “родственное” предприятие, получает правительственные гарантии и при срыве проекта гарантийные выплаты будут для него составлять фактический доход. При этом формально закон не нарушен ни чиновниками, которые выдали гарантии на вполне законных основаниях, ни банком (см. таблицу 1, рисунок 1).

Таблица 1 – Инвестиции в основной капитал в Российской Федерации

Год	Млрд руб.	Темпы роста цепные, %
1999	670438,8	
2000	1165234,2	173,80
2001	1504712,1	129,13
2002	1762407,3	117,13
2003	2186365,2	124,06
2004	2865013,9	131,04
2005	3611109,0	126,04
2006	4730022,9	130,99
2007	6716222,4	141,99
2008	8781616,4	130,75
2009	7976012,8	90,83
2010	9152096,0	114,75
2011	10776838,7	117,75
2012	12279000,1	113,94

Говорить о том, имела ли место такая ситуация в действительности, прямых оснований нет, учитывая то обстоятельство, что возвратность по связанным кредитам, выданным под гарантии правительства России, составляет всего 16 %.

Таким образом, проведение этих мероприятий свидетельствует о попытке превратить правительство в инвестиционный банк. Оно берет на себя риски по финансированию обычных коммерческих проектов, что является недопустимым в странах с рыночными экономическими системами. Проблема состоит в том, что в отличие от фонда или

банка невозможно найти ответственного за принятые государством инвестиционные решения.



Рисунок 1 – Диаграмма темпов роста инвестиций в Российской Федерации

Инвестиционный климат для иностранных инвестиций в российскую экономику за последние годы постепенно улучшается. В России создана законодательная база, в целом соответствующая нормам международного инвестиционного сотрудничества. С 2000 г. российская экономика характеризуется более благоприятными условиями для привлечения иностранных инвестиций, о чем свидетельствует перемещение России с 49-го на 32-е место в мире по привлекательности для инвесторов (таблица 2).

Таблица 2 – Иностранные инвестиции в Российской Федерации (1996–2007 гг.)

Год	Прямые	Портфельные	Прочие	Всего
1996	1876,7	30	889,8	2796,5
2002	2090		4307,7	6443,1
2003	3897,3	342,8	6257,9	10498
2004	3361	191	8221	11773
2005	4260	31	5269	9560
2006	4429	145	6384	10458
2007	3980	451	9280	14251

Список использованной литературы

Игошин Н.В. Инвестиции / Н.В. Игошин. М., 2005.
 Иванова М.Ю. Совершенствование механизма государственного регулирования инвестиционного сотрудничества / М.Ю. Иванова. М., 2008.
 Иоаннесян С.Л. Государственное регулирование инвестиционного процесса в России / С.Л. Иоаннесян // США: Экономика. Политика. Идеология. 2009.