

Б.М. Гринчель, В.А. Сычева

МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЯМИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Инвестиционная политика муниципальных образований, направленная на повышение качества жизни населения, имеет специфические отличия от инвестиционной деятельности коммерческих организаций. В статье рассмотрены и уточнены основные понятия, относящиеся к инвестиционной политике и инвестиционному механизму муниципальных образований. Показано, что инвестиционная политика в регионах и органах местного самоуправления должна разрабатываться с учетом особенностей экономической и социальной политики, географического положения, природно-климатических, демографических условий и других факторов, присущих данной территории. Предложена классификация направлений инвестиционной политики муниципальных образований и структура механизма ее реализации.

Ключевые слова: инвестиционная политика; инвестиционная деятельность муниципальных властей; механизм реализации муниципальных проектов; социальный эффект инвестиций.

The investment policy of municipal units targeted at increasing the quality of life differs from the investment activity of business. We study and specify the basic concepts connected with the investment policy and investment mechanism of municipal units. We show that investment policy in regions and local governmental bodies should be developed taking into consideration characteristics of economic and social policy, geographical position, natural, climate and demographic conditions and other factors characterizing the territory in question. We offer a classification of directions of investment policy of municipal units and a structure of the mechanism to implement it.

Keywords: investment policy; investment activity of municipal authorities; mechanism of implementing municipal projects; social effect of investment.

Инвестиции в муниципальных образованиях имеют много специфических особенностей, в отличие от производственных инвестиций, где они в конечном счете преследуют цель получения прибыли. Инвестиции в муниципальных образованиях связаны преимущественно с социальными целями, поэтому эффект этих инвестиций следует в первую очередь изучать с точки зрения дополнительных благ, получаемых жителями того или иного города, поселка, сельского района.

Для лучшего понимания сущности инвестиционной политики муниципальных образований и механизмов повышения ее эффективности рассмотрим и уточним основные понятия, относящиеся к теме инвестиций и инвестиционной политики.

В современной экономической литературе имеется достаточно много отличающихся по выделяемым характеристикам этого понятия определений инвести-

ций. Так, Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцев считают, что инвестиции – это вложение капитала лишь с целью получения прибыли [6].

В словаре «Investor Words» дается несколько более расширенное определение: «инвестиции – вложение денег с целью экономической выгоды» [7]. В этом определении понятие эффекта дается расширительно, не только в виде прибыли, но и другой экономической выгоды, например, освоение природных богатств, улучшение транспортной доступности, освоение новых видов продукции, технологий и т.д.

Наиболее широкое определение понятия инвестиций представлено в «Пограничном словаре»: «инвестиции – долгосрочные вложения капитала в предприятия разных отраслей, предпринимательские и инновационные проекты, социально-экономические программы» [4]. Здесь выделяется возможность социальной направленности инвестиций, не связанной с

капитализацией и прибыльностью.

Учитывая необходимость определенной обособленности муниципальной инвестиционной политики, под муниципальными инвестициями мы будем понимать материальные, финансовые и интеллектуальные ресурсы, направленные на воспроизводство и развитие социальной инфраструктуры, жилья, жилищного хозяйства, сферы управления. Для сбалансирования рынка труда на территории муниципальные инвестиции преследуют и цель создания или сохранения рабочих мест.

В приведенном определении помимо материальных и финансовых ресурсов в составе инвестиций отмечается использование интеллектуальных ресурсов. Под интеллектуальными ресурсами понимаются инновации, которые должны присутствовать в проектах нового строительства, обновления оборудования. Производственные инвестиции, как правило, осуществляются по проектам, соответствующим последним научно-техническим достижениям. Муниципальные инвестиции в строительство социальных и инфраструктурных объектов не всегда сравниваются с имеющимися лучшими образцами, проектными решениями, видами экономического оборудования. В результате насыщенность этих инвестиций новыми научными достижениями ниже, чем у производственных.

На рис. 1 приведена классификация инвестиций в развитие муниципального образования. В данной классификации видны существенные отличия инвестиций в развитие мест проживания от производственных. Важнейшая функция местных властей – это развитие инфраструктуры и благоустройство территории. Кроме традиционных функций местной власти (инвестиции в строительство, коммунальную инфраструктуру, дороги, благоустройство), всё большее значение для поддержания конкурентной привлекательности муниципального образования имеют инвестиции в развитие электронного управления, в экологически безопасную переработку бытовых отходов, объекты охраны

окружающей среды, например, высокотехнологичную очистку бытовых и производственных стоков. Второе направление – это инвестиции в объекты социального развития, наличие и уровень которых непосредственно связан с воспроизводством человеческого потенциала данного места проживания. Это образование, здравоохранение, жилищное строительство, культура и т.д. За некоторые из этих направлений местная власть не несет полной ответственности, однако претензии жителей в случае недостаточной или плохой работы этих объектов обращены к ней. Частично к функциям муниципальной власти относятся и инвестиции в развитие экономической деятельности, так как важнейшей экономической обязанностью местных властей является поддержка сбалансированности между трудовыми ресурсами и рабочими местами. Инвестиции здесь имеют форму частичной поддержки предпринимательской деятельности путем реализации различных проектов поддержки малого бизнеса, градообразующих предприятий, осуществления маркетинговых мероприятий для привлечения внешних инвесторов в создание новых предприятий в городе или поселении.

Теперь остановимся на понимании сущности «инвестиционной политики» муниципального образования. Наиболее общее определение инвестиционной политики дается в «Энциклопедическом словаре экономики и права». «Инвестиционная политика – составная часть экономической политики, проводимой государством и предприятиями в виде установления структуры и масштабов инвестиций, определения направлений их использования, источников получения с учетом необходимости обновления основных фондов» [9].

Более конкретизированное определение данного понятия с точки зрения содержания инвестиционной политики и ее правовых норм представлено в «Большом юридическом словаре». «Инвестиционная политика – совокупность социально-экономических и собственно хозяйственных решений, облакаемых в правовую



Рис. 1. Классификация инвестиций в развитие муниципального образования по критерию выполнения функций сбалансированного социально-экономического развития

форму, при учете общей ориентации внутренней и внешней политики, определяющих направление и концентрацию капитальных вложений внутри страны и за рубежом с целью достижения наибольшей экономической эффективности использования средств» [1].

Учитывая характерные черты данного понятия в вышеприведенных определениях, транслируя их на объект местного управления, мы будем понимать под муниципальной инвестиционной политикой целенаправленную и оптимизированную по вариантам систему мер по привлечению и применению финансовых, материальных и интеллектуальных ресурсов для решения долгосрочных задач воспроизводства и развития социальных и инфраструктурных объектов, в интересах сбалансированного развития муниципального образования и повышении его привлекательности для жизни людей, предпринимательской деятельности и туристических посещений.

Инвестиционная политика в регионах и органах местного самоуправления должна разрабатываться с учетом особенностей экономической и социальной политики, географического положения, природно-климатических, демографических условий и других факторов, присущих данной территории.

Региональная инвестиционная политика предполагает систему мер, проводимых на уровне отдельного региона и способствующих мобилизации инвестиционных ресурсов и определению направлений их наиболее эффективного использования в интересах устойчивости регионального развития. «Для устойчивого регионального развития необходима организация такой системы управленческих и экономических механизмов, которая на основании достоверной оценки доступного природно-ресурсного потенциала привела бы имеющуюся в регионе промышленную и технологическую структуру к виду, обеспечивающему достаточный уровень социальной стабильности и необходимый уровень экономического роста» [3].

Содержание муниципальной инвести-

ционной политики состоит в:

- определении проблем развития муниципального образования, решение которых требует привлечения инвестиционных ресурсов;

- формировании системы целей укрепления базы местного самоуправления;

- разработке основных направлений и конкретных мер по привлечению инвестиций;

- формировании системы поддержки инвестиционной деятельности.

Инвестиционная политика должна быть не только выработана и провозглашена в муниципальном образовании, но и реализована. Для реализации инвестиционной политики необходим механизм, который обеспечит процессу инвестирования необходимую динамику и эффективность.

Рассмотрим вначале, что мы понимаем под механизмом инвестиционной политики муниципального образования. Термин «механизм» в экономических исследованиях не достаточно определен [2]. Некоторые исследователи под механизмом в экономике предлагают понимать совокупность ресурсов экономического процесса и способов их соединения [3]. На наш взгляд, это достаточно узкое определение, оставляющее без внимания методы и способы целеполагания и расходования ресурсов; инструменты и блоки механизма, ответственные за эффективную трансформацию ресурсов в конечные экономические результаты; место и предназначение блоков измерения, контроля, управляющих коррекций в работе механизма инвестирования. Контуры экономического механизма для целей выполнения стратегического плана развития города, предлагаются в работе «Стратегический выбор города: научное обоснование и механизм реализации (на примере г. Тольятти Самарской области)» [8. С. 76]. По мнению авторов данной работы, механизм реализации стратегического выбора города – это совокупность принципов, форм, методов и инструментов управленческого воздействия на процесс социально-экономического развития города в целях реализации стратегического выбора

[8]. Здесь делается упор на использование в механизме исключительно управленческих воздействий, эффективность которых будет зависеть от компетентности и добросовестности работников сферы муниципального управления. Реально еще не все работники местного управления обладают такими качествами, поэтому мы считаем, что в механизме реализации инвестиционной политики должны присутствовать звенья, которые независимо от квалификации управленческих кадров могли бы в какой-то мере гарантировать эффективное преобразование муниципальных или привлеченных извне инвестиционных ресурсов в конечные целевые результаты. В направлении создания таких звеньев механизма инвестирования и может работать экономическая наука.

Вышеприведенные определения содержания механизма реализации стратегического плана развития могут быть приняты как общая основа для описания сущности механизма реализации муниципальной инвестиционной политики с авторскими дополнениями, соответствующими нашему пониманию эффективного механизма инвестиционной политики. Под механизмом инвестиционной политики муниципального образования будем понимать совокупность институциональных форм, методов и инструментов, предназначенных для целеполагания приоритетов инвестиционной политики, формирования финансовых, материальных и кадровых ресурсов, их эффективного расходования и контроля результатов в процессе циклического воспроизводства социальной, экономической и инновационной инфраструктуры.

На наш взгляд, механизм инвестиционной политики муниципального образования может включать пять блоков (рис. 2):

- целеполагания местной инвестиционной политики;
- блок ресурсного обеспечения для реализации целей;
- блок реализации инвестиционных проектов и программ;
- специальный блок акселерации процесса инвестирования;

- блок контроля, мониторинга, выявления и анализа трудностей и препятствий.

В настоящее время механизм инвестиционного процесса на муниципальном уровне работает замедленно из-за многочисленных задержек и сбоев. Исходя из анализа практики реализации инвестиционных проектов можно систематизировать проблемы неэффективного функционирования данного механизма. Это, во-первых, несовершенство инвестиционного законодательства. В настоящее время обязательным документом стратегического планирования и документом, характеризующим инвестиционную привлекательность на уровне муниципального образования, являются среднесрочный прогноз социально-экономического развития, паспорт муниципального образования и отчет главы администрации о результатах деятельности.

На федеральном и региональном уровне также требуется внесение изменений в действующее законодательство, а часто и принятие новых нормативно-правовых актов. Как пример можно обозначить несовершенство Федерального закона от 21.07 2005 г. № 994 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», в который за время действия закона – 8 лет – законодателями более 30 раз вносились изменения и дополнения.

Во-вторых, нерациональное формирование бюджета в части смещения акцента на формирование текущих расходов в ущерб бюджету развития. Причем даже эти ограниченные ресурсы систематически не осваиваются своевременно, в основном в части реализации инвестиционных проектов, что приводит к корректировке сроков выполнения работ и увеличению стоимости строительства. Кроме того, в настоящее время на территории муниципального образования отсутствует «дорожная карта» для инвесторов. Это ведет в волоките и бюрократизму со стороны чиновников разных уровней и к отсутствию понимания со стороны инвесто-



Рис. 2. Структура и содержание механизма муниципальной инвестиционной политики

ра, как о необходимом времени, так и об итоговой сумме расходов при создании нового объекта на территории муниципального образования. Еще одна проблемой, с которой сталкиваются инвесторы при реализации инвестиционных проектов, это коррумпированность отдельных должностных лиц. Именно это явление является одним из основных сдерживающих факторов инвестиционного развития территории.

Мы считаем, что новым и важным блоком в представленном механизме является применение методов и инструментов ускорения и повышения эффективности механизма реализации инвестиционной политики. В составе этого блока могут быть задействованы такие инструменты, как городской маркетинг, совершенствование управленческих механизмов, сопоставление и повышение рейтингов привлекательности муниципального образования по сравнению с другими в своем регионе или округе.

В настоящее время не существует достаточно отработанного и безотказно функционирующего механизма инвестирования на муниципальном уровне, существуют лишь отдельные правила, методики, институциональные нормы, посредством которых процесс инвестирования идет, но требует постоянных дополнительных управленческих усилий, когда он останавливается или замедляется на отдельных направлениях или неэффективно расходует ресурсы. С такими примерами муниципальная практика сталкивается повседневно – это и отставание в строительстве и ремонт дорог, и хроническая нехватка детских садов, школ и поликлиник, это недостаточно развитая система водо- и теплоснабжения, утилизации отходов, очистки сточных вод, муниципального транспорта. Кроме того, механизму инвестирования серьезное торможение придает коррупционная составляющая, сопутствующая всякому расходованию бюджетных средств. В связи с этим обособление и структуризация механизма инвестиционной политики муниципалитетов в отличие от механизма производственных инвестиций позволит выявить специ-

фические проблемы и найти решения повышения эффективности деятельности местных властей.

ЛИТЕРАТУРА

1. Большой юридический словарь. Академик.ру: [сайт]. URL: http://jurisprudence.academic.ru/8880/%D0%98%D0%BD%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0 (дата обращения: 11.11.2013)
2. О неопределенности термина «механизм» в экономических исследованиях // Капитал страны: [сайт]. URL: <http://www.kapital-rus.ru/articles/article/176697> (дата обращения: 11.11.2013)
3. Определение механизма в экономике // Сибирская академия финансов и банковского дела: [сайт]. URL: <http://www.safbd.ru/magazine/article/sostav-i-struktura-organizacionno-ekonomicheskogo-mehanizma-upravleniya> (дата обращения: 11.11.2013)
4. Пограничный словарь / Академия Федеральной ПС РФ. М., 2002.
5. Развитие российских регионов. Новые теоретические и методологические подходы / РАН. Институт проблем региональной экономики. СПб.: Наука, 2006.
6. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М.: Инфра-М, 2006.
7. Словарь «InvestorWords» // Википедия. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%98%D0%BD%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%B8> (дата обращения: 11.11.2013)
8. Стратегический выбор города: научное обоснование и механизм реализации (на примере г. Тольятти Самарской области) / под ред. В.Е. Рохчина, С.Ф. Жилкина. СПб.: Изд-во ИСПЭ РАН, 1999. 183 с.
9. Энциклопедический словарь экономики и права // Финанс Таймс (Finance Times): [сайт]. URL: http://www.finance-times.ru/glossary/dic_economic_law/?num_page=5&dic_ltr=0Jg= (дата обращения: 11.11.2013)