

Стратегия организации финансирования приоритетов развития территории (на примере Арктической зоны Российской Федерации)

Власова Виктория Валерьевна

ОАО «Научно-производственная корпорация „Уралвагонзавод“ им. Ф.Э. Дзержинского» (Москва)
Советник
Кандидат экономических наук
viktoriya777.vlasova@yandex.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассмотрены основные тенденции функционирования финансово-инвестиционного механизма территории, проблемы его организации. Определены направления совершенствования финансово-инвестиционного механизма территории на примере Арктической зоны Российской Федерации.

В новой редакции Государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» планируется реализовать порядка 171 мероприятий, инфраструктурных и промышленных объектов, инвестиционных проектов, основанных на межрегиональной кооперации и создании технологических цепочек, выходящих за пределы Арктической зоны России. Проекты Арктической зоны Российской Федерации имеют свою специфику, требуют особых механизмов концентрации национальных и международных финансовых, материальных и человеческих ресурсов на приоритетах развития территории, а также координации деятельности всех участников. При этом необходимо обеспечить экономическую безопасность национальных интересов России в Арктической зоне.

Поэтому в части финансового обеспечения реализации крупномасштабных национальных и инфраструктурных проектов в Арктике необходимы не только новые механизмы управления, позволяющие обеспечить стратегическую ориентацию деятельности различных сфер: бюджетной, банковской и страховой, фондового рынка, хозяйствующих субъектов, уточнения их функций и взаимодействия, но и модернизация системы финансирования проектов и программ, совершенствование финансово-инвестиционного механизма территории.

Финансовая стратегия государства в аспекте обеспечения экономической безопасности должна определяться экономической и социальными стратегиями развития страны и устанавливать размеры и технику государственного вмешательства в финансовую деятельность хозяйствующих субъектов, методы государственной концентрации финансовых ресурсов и способы маневрирования финансовыми ресурсами всех сфер, не только бюджетной. Она должна иметь возможность своевременно изменять способ организации финансовых отношений.

Концентрация финансовых ресурсов различных сфер требует комплексной проработки государством модели финансового механизма территории: перехода от процессов регулирования отдельных сфер к режимам координации, консолидации и мобилизации финансовых ресурсов всех участников, в том числе на национальном и международном уровне. В зависимости от целей и необходимости возможна комбинация этих режимов.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

финансовые инструменты и технологии государственного управления развитием территории, стратегия и методы концентрации финансовых ресурсов, модели государственного регулирования концентрации финансовых ресурсов

Vlasova V. V.

Strategy of the Organization of Financing of Development Priorities of the Territory, on the Example of the Arctic Zone of the Russian Federation

Vlasova Victoria Valerievna

Dzerzhinsky Joint Stock Company «Research and Production Corporation „Uralvagonzavod“» (Moscow, Russian Federation)
Adviser
PhD in Economics
viktoriya777.vlasova@yandex.ru

ABSTRACT

The article describes the main trends in the functioning of the financial-investment mechanism of site, problems of its organization. It identifies directions of perfection of financial-investment mechanism of territory in the Arctic zone of the Russian Federation. In the new draft of the State program «Socio-economic development of the Arctic zone of the Russian Federation for the period till 2020» it is planned to implement 171 activities, infrastructure and industrial projects, investment projects based on interregional cooperation and the creation of production chains, beyond the limits of the Arctic zone of Russia. Projects of the Arctic zone of the Russian Federation have their own specifics that require special mechanisms for concentration of national and international financial, material and human resources on the priorities of territorial development and coordination among all participants. It is necessary to ensure the economic security of Russia's national interests in the Arctic zone.

Therefore, in terms of financial support of implementation of national and large-scale infrastructure projects in the Arctic requires not only new mechanisms of governance that will ensure the strategic orientation of the activities of different spheres: budgetary, banking and insurance, stock market, business entities, clarify their functions and interactions, but also modernization of system of financing of projects and programmes, improvement of financial-investment mechanism of the territory.

Financial strategy of the state in the aspect of economic security shall be determined by the economic and social development strategies of the country and to determine the extent and techniques of government intervention in the financial activities of business entities, methods of concentration of public financial resources and ways of maneuvering financial resources in all spheres, not only budget. It should be possible to modify the organization of financial relations.

The concentration of financial resources of different areas requires the development of a state model of the financial mechanism areas that provide a transition from the processes of regulation of individual spheres, the modes of coordination, consolidation and mobilization of financial resources all the participants, including at national and international level. Depending on the purpose and necessity of a combination of these modes.

KEYWORDS

financial tools and technologies of public administration development, strategy and methods of concentration of financial resources, the model of state regulation of the concentration of financial resources

В настоящее время в Российской Федерации завершается подготовка проекта новой редакции Государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года». В рамках данной программы планируется реализовать порядка 171 мероприятий, инфраструктурных и промышленных объектов, инвестиционных проектов на уровне федеральных органов государственной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, организаций и финансовой институциональной инфраструктуры на территории Арктической зоны Российской Федерации, в которую входят Мурманская область, Ненецкий, Чукотский, Ямало-Ненецкий автономные округа, Республика Саха, Муниципальное образование городской округ «Воркута» (Республика Коми), Красноярский край, Архангельская область.

Проекты Арктической зоны Российской Федерации имеют свою специфику. Они основаны на межрегиональной и международной кооперации, создании технологических цепочек, выходящих за пределы Арктической зоны России. Требуют иных не традиционных механизмов концентрации национальных и международных финансовых, материальных и человеческих ресурсов на приоритетах развития территории, а также координации деятельности всех участников. Широкий спектр интересов как на национальном, так и международном уровне к проектам, реализуемым в Арктической зоне, их масштаб, поиск и необходимость привлечения ресурсов из различных источников для реализации как на национальном, так и международном уровне требуют особого подхода, учитывающего необходимость обеспечения экономической безопасности национальных интересов России.

В целях повышения управляемости экономическим и социальными процессами на государственном уровне в настоящее время идет активное внедрение процесса проектного управления финансовыми потоками различных сфер, которое затрагивает все стадии организации и управления процессом: планирование, организация, контроль, управление ресурсами. Осуществляется капитализация специализированных структур, государственных инвестиционных институтов, реорганизация механизма государственных инвестиций в целях поддержки долгосрочного финансирования крупных инвестиционных проектов в условиях санкций, макроэкономических условий и ограниченности бюджетных ресурсов. Продолжаются процессы перераспределения ресурсов в бизнесе и консолидации капитала. Государство устанавливает требования к ограничению минимального размера банковского капитала, капитала страховых организаций и других сфер, стимулирует укрупнение и создание вертикально-интегрированных структур в базовых отраслях экономики.

Приоритетность и обоснованность выбранных направлений проводимых преобразований и проектов не вызывает сомнений, вопрос в подходах к организации финансово-инвестиционных отношений при проведении этих преобразований, их практической реализации взаимосвязи целей, методов и средств управления финансово-инвестиционными отношениями, методов оценки, адекватности применяемых средств и методов управления.

С целью эффективного осуществления подготовки и реализации федеральных реформ и комплекса преобразований на территории субъектов РФ на федеральном и территориальном уровне используются многообразные методы и инструменты и технологии государственного управления процессом преобразований финансово-инвестиционных отношений.

С одной стороны, многовариантность организации финансово-инвестиционных отношений территории обуславливает необходимость проведения оценки эффективности организации данных отношений и поиска наиболее оптимальной модели их организации. С другой стороны, широкий спектр возможностей использования форм, инструментов и методов регулирования финансово-инвестиционных отношений в условиях усложненных их взаимосвязей и содержания, многообразия и сложности происходящих процессов затрудняет поиски эффективной формы организации финансово-инвестиционных отношений и построения оптимального финансово-инвестиционного механизма территории.

Комплекс проблем организации финансово-инвестиционных отношений все еще является сдерживающим фактором эффективной реализации проектов. Не обеспечивает специализации и комплексности регионального развития, закрепляет сложившиеся диспропорции и дифференциацию отраслевого и территориального развития.

Ярким примером являются приоритетные национальные проекты в социальной сфере и межрегиональные инвестиционные и инфраструктурные проекты национального масштаба, а также проекты с международным участием.

Реализация мега-проектов предполагает участие всех уровней власти. Такие проекты представляют собой специфическую форму государственного индикативного регулирования различных сфер и требуют концентрации не только бюджетных средств всех уровней, но и средств внебюджетной сферы: банковского сектора, страховых компаний, фондового рынка, а также международных ресурсов, т. е. ресурсов всех сфер и уровней власти и т. д.

Вопрос в возможностях маневрирования финансовыми ресурсами либо напрямую (как в бюджетной сфере), либо опосредованно через создание условий и правил (как в банковской, страховой сферах, финансовом рынке, хозяйствующих субъектов).

В настоящих условиях в стране в законодательном поле и практической деятельности функционирует конгломерат разобщенных звеньев в системе «органы госу-

дарственной власти — институциональная сфера — хозяйствующие субъекты — население», отсутствуют и методологические разработки по комплексному и системному финансовому планированию, организации финансирования и контролю в данной системе.

В законодательстве больше внимания уделяется регулированию отдельных сфер, а не решению конкретных задач межсферного взаимодействия. В целях выполнения непосредственно государственных задач у органов государственной власти есть бюджетная сфера. В бюджетной сфере государство устанавливает методы распределения и способы использования бюджетных средств. Для регулирования финансовых потоков в банковской сфере, страховой сфере, финансовом рынке и денежных средств хозяйствующих субъектов государство осуществляет свое регулирование через нормативно-правовое регулирование формирования и распределения денежных фондов этих сфер, определение методов регулирования различных форм интеграции данных сфер, макроэкономическое регулирование, создание специализированных контрольных и регулирующих государственных структур и иных мер.

На практике для мобилизации ресурсов различных сфер используются малоэффективные механизмы различных совещательных органов при разных уровнях власти, при этом эффективного законодательного или административного регулирования концентрации ресурсов различных сфер для реализации крупных межрегиональных и международных проектов на сегодняшний день нет.

О межмуниципальных проектах упоминается в двух нормативных актах федерального уровня (Федеральном законе № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» и Федеральном законе № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»), а о проектах межрегионального уровня в постановлении Правительства Российской Федерации об инвестиционных проектах, реализуемых в федеральных округах. Такой подход актуален и для международных проектов.

Отсутствие комплексного подхода к системе планирования, организации, взаимодействия и координации деятельности различных сфер (бюджетной, банковской, страхования, финансового рынка, хозяйствующих субъектов и населения) к организации их взаимодействия при финансировании крупных национальных проектов и программ, низкая эффективность государственного контроля не всегда способны преодолеть негативные тенденции в движении финансовых потоков, противодействовать активизации схемной хаотичной организации инвестиционных процессов при реализации крупных проектов.

Все это ограничивает возможности маневрирования финансовыми потоками, сдерживает развитие территорий.

Поэтому в части финансового обеспечения реализации крупномасштабных национальных и инфраструктурных проектов необходимы не только новые механизмы управления, позволяющие обеспечить стратегическую ориентацию деятельности различных сфер: бюджетной, банковской и страховой, фондового рынка, хозяйствующих субъектов, уточнения их функций и взаимодействия, но и модернизация системы финансирования проектов и программ, совершенствование финансово-инвестиционного механизма территории.

Финансовая стратегия государства в аспекте обеспечения экономической безопасности должна определяться экономической и социальными стратегиями развития страны и устанавливать размеры и технику государственного вмешательства в финансовую деятельность хозяйствующих субъектов, методы государственной концентрации финансовых ресурсов и способы маневрирования финансовыми ресурсами всех сфер, не только бюджетной. Она должна иметь возможность своевременно изменять способ организации финансовых отношений в системе «государственные

органы власти — институциональная сфера (банки, страховые компании, финансовые рынки) — хозяйствующие субъекты».

От выбранных государством способов и механизмов концентрации финансовых ресурсов будет зависеть эффективность процессов реализации крупномасштабных национальных проектов в экономике и социальной сфере и обеспечение экономической безопасности страны.

Поэтому эффективное государственное управление должно обеспечивать не только регулирование отдельных сфер (бюджетной, банковской, страховой и т. д.), но и целенаправленную организацию финансово-инвестиционных отношений и результативное взаимодействие, основанное на координации деятельности всех участников системы «органы государственной власти — институциональная сфера — хозяйствующие субъекты», а также концентрацию их ресурсов и направление их деятельности для решения национальных задач, программ и проектов.

Необходимо выработать инструменты повышения степени концентрации и эффективного использования финансовых ресурсов на решающих с точки зрения государства направлениях, механизмы, не противоречащие целям основных участников, на основе специфических особенностей финансово-бюджетных отношений и финансовой системы в России.

Концентрация финансовых ресурсов различных сфер требует комплексной проработки государством модели финансового механизма территории: перехода от процессов регулирования отдельных сфер, к режимам координации, консолидации и мобилизации ресурсов всех участников, в том числе на национальном и международном уровне. В зависимости от целей и необходимости возможна комбинация этих механизмов.

Проведенный анализ моделей механизмов государственного регулирования концентрации финансовых ресурсов всех сфер показал, что наиболее комплексно можно выделить и систематизировать следующие их виды, отражающие уровень и формы государственного воздействия на инвестиционные процессы на территории:

1. Опосредованное и прямое регулирование государством формирования различных централизованных и децентрализованных денежных фондов инвестиционных ресурсов в различных сферах (бюджетной, банковской, в сфере страхования, финансовых рынков, инвестиционных компаний, хозяйствующих субъектов и денежных средств населения) и направлений их использования, в том числе создание специальных структур, концентрирующих финансовые ресурсы.
2. Опосредованное и прямое регулирование и организация государством различных моделей финансового взаимодействия этих сфер (бюджетной, банковской, сферы страхования, финансовых рынков, инвестиционных компаний, хозяйствующих субъектов и денежных средств населения), основанных на концентрации капитала в целях повышения конкурентоспособности. Осуществляется либо непосредственно за счет регулирования государством моделей финансового взаимодействия различных сфер, представленных в формах: холдингов, финансово-промышленных групп, основанных на интеграции — вертикально-интегрированных структур и горизонтально-интегрированных структур, различных форм кооперации и стратегических альянсов, межотраслевых соглашений; либо через последовательное сглаживание структурных искажений в инвестиционных процессах, за счет государственного структурного регулирования и обеспечения соответствия форм отраслевых структур хозяйствующих субъектов и доходов населения системам финансирования на территории, источникам и формам инвестиционных ресурсов институциональной сферы — банковской, сферы страхования, финансовых рынков, инвестиционных компаний. В данном случае отраслевые структуры хозяйствующих субъектов характеризуются не только спектром отраслей, их структурой и динамикой развития, но и степенью концентрации капитала (малые и средние пред-

приятия различных организационно-правовых форм, структура АО, холдинги, ФПГ, вертикально-интегрированные структуры, планово-регулируемые образования и стратегические альянсы и т. д.). Отраслевые структуры определяют спектр источников финансирования хозяйствующих субъектов и территории, структуру банковского сектора, страхования, финансовых рынков и т. д., возможности централизованного государственного регулирования и маневрирования и консолидации финансовых потоков на территории. Изменение структуры источников финансирования инвестиционных ресурсов повлечет изменения направлений их использования, что позволит обеспечить пропорциональное сбалансированное развитие инвестиций производственного и социального назначения. Данный подход предполагает переход от превалирования объектно-целевого принципа в управлении инвестиционными ресурсами к усилению государственного регулирования структурной составляющей инвестиционных процессов на территории, обеспечение постепенной, последовательной трансформации структуры источников инвестиционных ресурсов и направлений их использования, за счет трансформации видов финансово-инвестиционного механизма территории. В частности, повышение роли государства в инвестиционном процессе, эффективном размещении капитала, регулировании уровня капитализации отраслевых структур, источников и направлений использования инвестиционных ресурсов территории.

3. Прямое государственное регулирование концентрацией финансовых ресурсов бюджетной и внебюджетной сферы (в том числе банковской, сферы страхования, финансовых рынков, инвестиционных компаний, хозяйствующих субъектов и денежных средств населения) для экстренной мобилизации ресурсов и временного осуществления полномочий органов исполнительной власти субъектов Федерации федеральными органами государственной власти, в законодательно установленных случаях, когда соответствующие органы субъектов Федерации не могут осуществлять эти полномочия достаточно эффективно: режим военного положения (ФЗ «О Военном положении»), режим чрезвычайного положения (ФЗ «О чрезвычайном положении»), в случае возникновения экстремальных ситуаций, конфликтов, волнений, катастроф и т. д.

Две первых модели финансово-инвестиционного механизма концентрации государством финансовых ресурсов различных сфер можно отнести к «режиму стабилизации». Третью модель — прямого государственного управления, основанную на использовании особых правовых режимов, — к «режиму экстренной мобилизации».

Однако между этими двумя режимами, отличающимися качеством и степенью государственного регулирования и возможностей по маневрированию и концентрации финансовых ресурсов всех сфер бюджетной и внебюджетной, по мнению автора, необходимо выделить еще один промежуточный вариант модели финансово-инвестиционного механизма территории — «режим мобилизации финансовых ресурсов».

Правовой институт особых правовых (исключительных или мобилизационных) режимов имеет глубокие исторические корни в отечественном праве и государственной практике управления финансовыми ресурсами. Кроме того, институты чрезвычайных положений и мобилизации финансовых ресурсов различных сфер, которые являются временной мерой и применяются в исключительных случаях, связанных с обстоятельствами внутреннего для государства характера, — необходимый элемент в государственно-правовом механизме большинства стран мира. Данные режимы предполагают особые правовые режимы деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций финансового сектора, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающие установленные этими режимами отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской

Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей. Такие режимы предусматривают не только бюджетное финансирование, но и дополнительное софинансирование за счет внебюджетных источников: средств хозяйствующих субъектов, населения, банковского сектора, страховых и инвестиционных компаний и т. д.

В этом смысле необходимость обеспечения экономической безопасности за счет реализации крупных межрегиональных проектов и проектов национального масштаба также требует особого режима государственного регулирования, возможности концентрации и мобилизации финансовых ресурсов всех сфер: бюджетной, банковской, страховой, финансового рынка и населения. Поэтому необходимо распространение данных режимов и на аспекты экономической безопасности.

Результаты анализа межсферных (межсекторных) взаимодействий в современной России в сфере реализации крупномасштабных и межсферных проектов показывает необходимость формирования такого финансово-инвестиционного механизма.

Попытки создания отдельных элементов такого режима уже появляются в России. Некоторые шаги в этом направлении уже можно выделить.

К числу таких механизмов, для мобилизации ресурсов, можно отнести механизмы временного осуществления полномочий органов исполнительной власти субъектов Федерации федеральными органами государственной власти, в законодательно установленных случаях, когда соответствующие органы субъектов Федерации не могут осуществлять эти полномочия достаточно эффективно, режим временной финансовой администрации (Бюджетный кодекс), порядок использования средств Резервного фонда (Бюджетный кодекс РФ), порядок формирования и использования средств Стабилизационного фонда (Бюджетный кодекс РФ) и других фондов и т. п.

Между тем Бюджетный кодекс определяет только порядки финансирования за счет бюджетных средств. Не определены механизмы финансирования следующих видов расходов бюджетного кодекса: непредвиденные расходы, дополнительные расходы, расходы, не предусмотренные бюджетом, увеличение финансирования по существующим видам расходов и т. д.

Не определены порядки, предусматривающие дополнительное софинансирование, режимов мобилизации ресурсов за счет внебюджетных средств.

Необходимо разработать особый порядок финансирования расходов в исключительных правовых режимах, чему в настоящее время в федеральном законодательстве внимание не уделяется.

Ситуация требует логического завершения, так как особые режимы предполагают установление особого порядка формирования и расходования как бюджетных, так и внебюджетных средств.

Решение данных задач требует комплексного подхода к организации финансово-инвестиционного механизма территории, в частности: мониторингу, финансовому планированию, концентрации финансовых ресурсов, координации деятельности различных сфер (бюджетной сферы, банковского и страхового сектора, фондового рынка) и контролю в системе органов государственной власти — институциональная сфера — хозяйствующие субъекты — население.

Исследуемая проблема находится на стыке различных направлений, изучающих теоретические и практические аспекты организации финансово-инвестиционных отношений в системе «государственные органы власти — институциональная сфера (банковский сектор, страховая и инвестиционная сфера, финансовый рынок) — корпоративные структуры», вопросы функционирования финансово-инвестиционного механизма территории в аспекте обеспечения экономической безопасности. По каждому из этих направлений имеется значительный теоретический и практи-

ческий материал, отражающий общие и частные результаты, используемых автором подходов. Значительное влияние на формирование финансово-инвестиционных отношений оказывают мировой опыт, международный опыт финансовых организаций, методология и практика финансовой и инвестиционной деятельности органов государственной власти различных уровней.

Современные зарубежные и отечественные теоретические исследования, как правило, ограничены анализом теоретических или частных практических проблем регулирования инвестиционных процессов территории на определенном уровне развития рыночных отношений, либо конкретной в рамках какой-либо отдельной сферы проблемы, что не создает единой картины возможностей использования финансово-инвестиционного механизма в качестве экономического регулятора развития территории и обеспечения ее экономической безопасности.

Если проблемы развития отдельных сфер достаточно широко рассматривались в трудах зарубежных и отечественных авторов, то вопросам межсферного взаимодействия и организации финансово-инвестиционных отношений в системе «государственные органы власти — институциональная сфера (банковский сектор, страховая и инвестиционная сфера, финансовый рынок) — корпоративные структуры» исследовались в значительно меньшей степени. Практически отсутствуют работы, посвященные национальной специфике организации финансово-инвестиционных отношений на территории, а также интеграции и возможности использования опыта международных организаций для финансирования национальных приоритетов развития.

Целесообразно исследовать многовариантные подходы и методы организации финансово-инвестиционных процессов на территории на основе международного и исторического опыта. Сформулировать рекомендации по формированию национальных механизмов финансирования Арктических проектов с использованием международного опыта. Разработать методы интеграции международных финансовых механизмов в основные национальные бюджетные процессы, бизнес-процессы и процедуры и политику финансовых институтов регионов Арктической зоны Российской Федерации, механизмы взаимодействия с международными финансовыми организациями. Это позволит расширить доступ к финансовым технологиям, обеспечить широкий спектр финансовых источников, повысить возможности реализации национальных Арктических программ и проектов за счет долгосрочного партнерства с международными организациями в интересах системной работы.

Литература

1. Квинт В. Л. Стратегическое управление и экономика на глобальном формирующемся рынке. М. : Бизнес-Атлас, 2012.
2. Пахомова Н. Н. Цивилистическая теория корпоративных отношений: монография. Екатеринбург : Налоги и финансовое право, 2005.
3. Гильманов Э. М. О роли бюджетных расходов в системе экономической безопасности Российской Федерации // Финансовое право. 2007. № 7. С. 19–21.

References

1. Kvint V. L. *Strategic management and economy on a global emerging market* [Strategicheskoe upravlenie i ekonomika na global'nom formiruyushchemsya rynke]. M. : Business Atlas, 2012. (rus)
2. Pakhomova N. N. *Civil theory of the corporate relations* [Tsivilisticheskaya teoriya korporativnykh otnoshenii]: monograph. Yekaterinburg : Taxes and financial law, 2005. (rus)
3. Gilmanov E. M. *On a role of the budgetary expenses in system of economic security of the Russian Federation* [O roli byudzhetykh raskhodov v sisteme ekonomicheskoi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii] // Financial law [Finansovoe pravo]. 2007. N 7. P. 19–21. (rus)