

Багратуни Каринэ Юрьевна

канд. экон. наук, доцент

ФГБОУ ВО «Финансовый университет
при Правительстве Российской Федерации»

г. Москва

ОСОБЕННОСТИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В РФ

***Аннотация:** в статье рассматриваются аспекты правового регулирования бюджетных инвестиций в Российской Федерации. Автором описаны особенности их предоставления в России, проблемы и пути повышения их эффективности.*

***Ключевые слова:** бюджетные инвестиции, капитальные вложения, федеральная адресная программа.*

Понятие «бюджетные инвестиции» впервые было закреплено в российском законодательстве в законе РСФСР от 10 октября 1991 г. №1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса РСФСР». В указанном законе представлены расходы бюджетов всех уровней, которые разделились на расходы, включаемые в бюджеты текущих расходов и в бюджет развития. Отметим, что в бюджет развития входили ассигнования на финансирование инвестиционной и инновационной деятельности и другие затраты, связанные с расширенным воспроизводством [9].

На сегодня «капитальные вложения» могут рассматриваться лишь как одна из форм инвестиционной деятельности, когда в качестве объекта вложения выступают основные средства. В международных отношениях трансграничные инвестиции давно представляют собой особое явление и предмет специального регулирования. Данное положение вещей нашло полное отражение в отечественном законодательстве. Закон РСФСР от 26 июня 1991 г. №1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» фактически трансформировался в два закона, которые определяют два разных подхода к понятию инвестиций. Феде-

ральный закон от 25 февраля 1999 г. №39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» связан, что следует из названия, с инвестициями в форме капитальных вложений, то есть вложений в основные фонды. Федеральный закон от 9 июля 1999 года №160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» регулирует коммерческую деятельность иностранных инвесторов, которая заключается во вложении ими средств в неограниченный круг объектов предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации.

Нормативно-правовые акты, регулирующие инвестиционные отношения, в том числе бюджетные инвестиции в Российской Федерации представлены в приложении 2.

Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. №39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» устанавливает: основы градостроительной политики; порядок разработки градостроительных нормативов и градостроительной документации; права и обязанности субъектов (участников градостроительной деятельности) [6].

В статьях 7 и 8 Федерального закона «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» определены отношения между участниками инвестиционной деятельности, которые осуществляется на основе договора или государственного контракта, заключаемых между ними.

Характерные особенности бюджетных инвестиций обусловлены ограничениями как градостроительного, так и бюджетного законодательства. Такие ограничения затрагивают, в первую очередь, статус субъектов инвестиционной деятельности и взаимоотношений между ними.

Формы бюджетного финансирования инвестиционных проектов, отобранных на конкурсной основе, определяются характером экономических задач, решаемых в рамках конкретного периода развития страны. Так, в середине 1990-х гг. мерами государственной инвестиционной политики был предусмотрен пе-

реход от безвозвратного финансирования к предоставлению бюджетных средств на возвратной и платной основе для реализации высокоэффективных и быстроокупаемых инвестиционных проектов [8]. В настоящее время бюджетные инвестиции реализуются посредством федеральной адресной программой (далее – ФАИП).

Формирование и реализация ФАИП осуществляются на основании Постановления Правительства РФ от 13.09.2010 №716 «Об утверждении Правил формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы».

Согласно данному Постановлению формирование и методическое сопровождение ФАИП осуществляет Министерство экономического развития Российской Федерации, которое доводит до субъектов бюджетного планирования методические рекомендации по подготовке предложений по определению бюджетных ассигнований. После утверждения Правительством Российской Федерации основных характеристик федерального бюджета субъекты бюджетного планирования совместно с предлагаемыми главными распорядителями и с учетом предложений государственных заказчиков формируют предложения о распределении бюджетных ассигнований по объектам. Указанные предположения поступают в Министерство экономического развития Российской Федерации для обработки и составления проекта ФАИП.

Подготовка таких предположений является ключевым этапом в процессе формирования ФАИП и именуется на практике заявочной кампанией. Государственные заказчики вместе с заявкой представляют главному распорядителю копию положительного заключения государственной экспертизы проектной документации и документы об ее утверждении, копию положительного заключения о достоверности сметной стоимости объекта капитального строительства. Также предоставляют титульные списки вновь начинаемых или переходящих объектов капитального строительства в очередном финансовом году и плановом периоде. Если государственный заказчик подает заявку на проведение проект-

но-изыскательных работ, то вместо вышеназванных документов он представляет задание на проектирование.

Составленный проект ФАИП Министерство экономического развития Российской Федерации совместно с Министерством финансов Российской Федерации представляют в Правительство Российской Федерации для согласования и включения в проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Нынешний этап развития российской экономики, присущие ему трудности как никогда вызывают к анализу факторов, влияющих на тренд социально-экономического развития страны. Среди структурных факторов, которые определяют состояние российской экономики, важно отметить длительное сжатие внешнего и внутреннего спроса, значительное снижение объемов инвестиций в основной капитал, в том числе сокращение доли бюджетных средств. С 2014 по 2015 год общее осложнение экономической ситуации в стране складывалось под влиянием негативного изменения геополитической обстановки, введения внешних санкций и ответных российских контрмер. Тенденция к снижению инвестиций в основной капитал в 2014 г. и в течение 2013 г. была ожидаемой и определялось низкой деловой активностью со второго квартала 2012 г. [7].

Бюджетные инвестиции, осуществляемые в форме капитальных вложений, представляют значительную величину в общей структуре источников финансирования. Средства бюджетов всех уровней составили 16,5% от общего объема инвестиций в основной капитал, доля федерального бюджета за 2015 г. по сравнению с 2014 г. увеличилась на 0,7 процентного пункта, доля бюджетов субъектов Российской Федерации снизилась на 0,9 процентного пункта.

Таблица 1

Динамика доли бюджетных инвестиций в основной капитал
в Российской Федерации по источникам финансирования (в % к итогу) [11]

Показатели	2011	2012	2013	2014	2015
	В процентах к итогу				
Инвестиции в основной капитал-	100	100	100	100	100

всего					
В том числе по источникам финансирования:					
собственные средства	41,9	44,5	45,2	45,7	51,1
привлеченные средства	58,1	55,5	54,8	54,3	48,9
<i>из них:</i>					
кредиты банков	8,6	8,4	10,0	10,6	7,8
в том числе кредиты иностранных банков	1,8	1,2	1,1	2,6	1,9
заемные средства других организаций	5,8	6,1	6,2	6,4	5,7
инвестиции из-за рубежа			0,8	0,9	0,9
бюджетные средства	19,2	17,9	19,0	17,0	16,5
<i>в том числе:</i>					
средства федерального бюджета	10,1	9,7	10,0	9,0	9,7
средства бюджетов субъектов Федерации	7,9	7,1	7,5	6,5	5,6
средства местных бюджетов		1,1	1,5	1,5	1,2
средства внебюджетных фондов	0,2	0,4	0,3	0,2	0,3
средства организаций и населения на долевое строительство	2,0	2,7	2,9	3,5	3,0
в том числе средства населения	1,3	2,1	2,3	2,7	2,4
прочие	22,3	20,0	15,6	15,7	14,7

В целом структура инвестиций в основной капитал по источникам их финансирования за анализируемый период подверглась существенной трансформации. Доля собственных средств увеличилась с 41,9 до 51,1, а доля привлечённых средств снизилась с 58,1 до 48,9.

Динамика удельного веса бюджетных инвестиций федерального уровня в основной капитал, в 2013–2015 года, характеризуется неустойчивой тенденцией.

Наибольший объем бюджетных инвестиций, осуществляемые в форме капитальных вложений в структуре источников финансирования в основной капитал 2015 г. были направлены в регионы Крымского федерального округа (41,8%), Северо-Кавказского федерального округа (39,0%), Центрального федерального округа (23,5%) (рисунок 6).

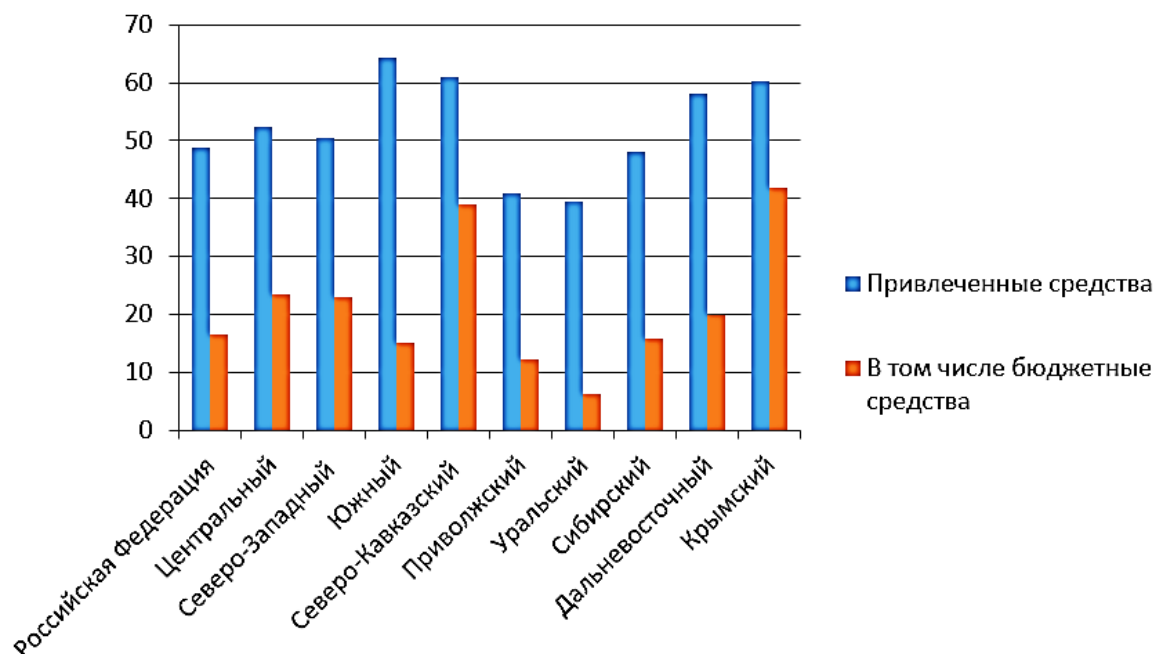


Рис. 1. Объем бюджетных инвестиций в структуре источников финансирования

Такое выделение бюджетных средств в Крымский федеральный округ обусловлено необходимостью приведения инфраструктуры Крымского полуострова до общероссийских стандартов. Предполагается реализация большого числа проектов, которые связаны со строительством жилья, в том числе, социального, учреждений и предприятий обслуживания, инженерной и туристической инфраструктуры.

Что касается Северо-Кавказского федерального округа, то он имеет низкий показатель инвестиционной активности. Причинами являются нестабильность экономической и социально-политической обстановки, которая обуславливает высокие инвестиционные риски, отсутствие финансовых средств на реализации крупных инвестиционных проектов и недостаточно эффективное использование выделенных ресурсов. Очевидно, для поддержания развития субъектов Российской Федерации в пределах Северо-Кавказского федерального округа были приняты меры и выделено достаточно бюджетных средств.

В 2015 г. значительная доля бюджетных средств в общем объеме инвестиций в основной капитал приходилась на республики Ингушетия (91,7%), Северная Осетия (Алания) (63,6%) и Дагестан (62,2%); 50–54% – Республика Ал-

тай, Кабардино-Балкарская и Карачаево-Черкесская республики, Калининградская область. На территории 4 субъектов Российской Федерации доля бюджетных средств составляла не более 5%, среди них: Республика Коми, Ненецкий, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский – Югра автономные округа.

Как и говорилось ранее, бюджетные инвестиции осуществляются посредством адресных инвестиционных программ, которые формируются в составе федерального бюджета, бюджетов субъектов федерации, местных бюджетов.

Важной функцией адресных инвестиционных программ является целостное решение проблем как экономической, так и социальной политики страны в среднесрочной и долгосрочной перспективе путем программно-целевого планирования.

Цель Федеральной адресной инвестиционной программы – поддержка социальной сферы и систем жизнеобеспечения, развитие инфраструктуры Российской Федерации. Инструментами реализации указанных направлений являются федеральные целевые программы.

Перечень строек и объектов, финансируемых за счет Федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП), формируется исходя из объемов государственных капитальных вложений, направляемых на реализацию федеральных целевых программ (ФЦП) и на решение не включенных в эти программы отдельных важнейших социально-экономических вопросов на основании предложений, одобренных решениями Президента Российской Федерации либо Правительства Российской Федерации.

Таблица 2

Динамика объемов расходов Федерального бюджета
и Федеральной адресной инвестиционной программы

	2011	2012	2013	2014	2015
Расходы федерального бюджета, млрд. рублей	10 935,2	12 890,8	13 342,9	14 830,6	12 639,7

Объем бюджетных ассигнований, предусмотренных в ФАИП, млрд. рублей	785,9	899,5	708,5	639,9	919,7
ФАИП от расходов ФБ в %	7,18	6,97	5,3	4,32	7,27

Федеральная адресная инвестиционная программа предусматривает две части: программную и непрограммную. В первую же часть включаются объекты, входящие в федеральные целевые программы, а во вторую – объекты, которые финансируются за счет средств федерального бюджета, но не входят в федеральные целевые программы [10].

Обзор по годам показывает, что около 70% от всех бюджетных средств направляется на программную часть ФАИП. Непрограммные расходы не превышали около 30% от общего объема финансирования ФАИП. Такой процент непрограммной части не соответствует требованию использования программно-целевых методов в бюджетном планировании и финансировании.

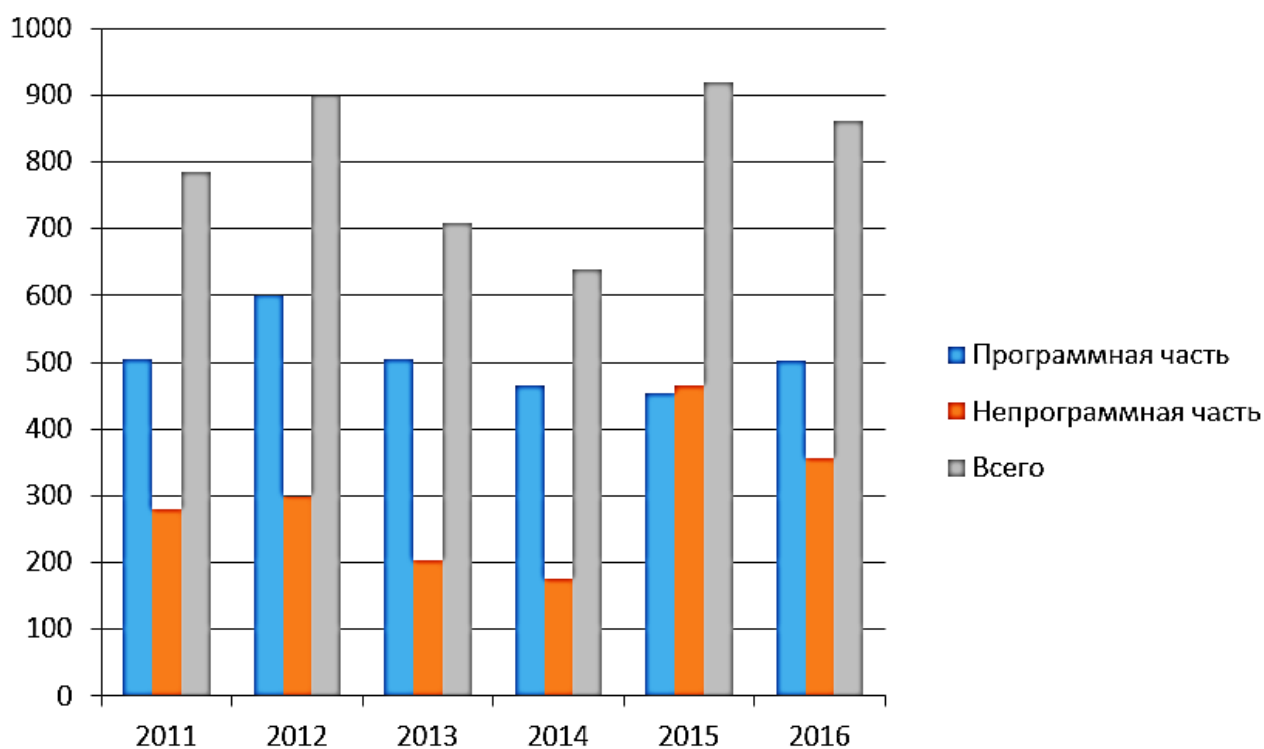


Рис. 2. Динамика бюджетных ассигнований, предусмотренных в ФАИП на программную и непрограммную части, млрд руб.

Доля непрограммной части снижалась в 2013 г. на 96,3 млрд руб. по сравнению с 2012, в 2014 г. на 28,2 млрд руб. в сравнении с 2013 г. В 2015 г. на программную и непрограммную часть ФАИП предусматриваются бюджетные ассигнования почти в равных объемах.

На 2016 год предусмотрено бюджетных ассигнований в размере 860,6 млрд. рублей, из них 503,5 программная часть [10]. Лидирующее первое место занимает государственная программа, включая федеральную целевую программу (далее – ФЦП) «Развитие транспортной системы России (2010–2020 годы)», которая на протяжении шести остается приоритетной с наибольшими капитальными вложениями (217701,1 тыс. руб.).

На втором месте расположилась немало важная программа ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года», на которую выделяется бюджетных ассигнований в размере 146582,4 тыс. руб. До присоединения Крыма к Российской Федерации это место занимала ФЦП «Развитие российских космодромов на 2006–2015 годы».

В рамках программной части ФАИП в 2015 г. осуществлялось строительство, реконструкция, в том числе с элементами реставрации, техническое перевооружение и приобретение 1 423 объектов и еще 411 объектов – в рамках непрограммной части ФАИП.

Согласно отчетам, поступившим в Минэкономразвития России от главных распорядителей средств федерального бюджета, из числа объектов, подлежащих к вводу в 2015 году, в установленные сроки были завершены строительством и введены в эксплуатацию 281 объект ФАИП или 50,5% от общего количества объектов, предусмотренных к вводу. В том числе введено 232 объекта, реализуемых в рамках программной части ФАИП (54,2% от общего количества объектов, предусмотренных к вводу по программной части ФАИП) и 49 объектов – в рамках непрограммной части ФАИП (38,0%).

Анализируя структуру ФАИП по комплексам за 2011–2016 гг. следует отметить, что уровень финансирования социального комплекса значительно ниже производственного комплекса [10]. Так, в бюджете 2015 г. было предусмотрено

выделение бюджетных ассигнований на здравоохранение – 76,4 млрд руб., на образование – 22,7 млрд руб., на культуру – 17, млрд руб.

Приоритетом в производственном комплексе являются транспорт (по всем видам), на котором соответственно было предусмотрено бюджетных ассигнований на 2015 год 113,3 млрд руб., на дорожное хозяйство – 214,9 млрд руб., на агропромышленный комплекс – 13, 6 млрд руб.

Специальный комплекс предусматривает наименьшее выделение бюджетных средств. Тем не менее, анализируя динамику за 2011–2016 гг., с каждым годом увеличивается финансирование данного комплекса.

Таблица 3

Динамика ФАИП по комплексам 2011–2016 гг., млрд руб.

Год	Всего ФАИП	в том числе					
		Социальный комплекс			Производственный комплекс		Спец. комплекс
		Всего	Жилищное и коммунальное строительство	Образование, культура, здравоохранение	Всего	в том числе транспорт и связь	
2016	860,6	227,6	50,2	128,8	418,5	146,2	214,4
2015	919,7	211,8	58,3	116,7	374,8	113,9	332,9
2014	639,9	222,8	52,8	125,7	370,8	123,9	46,3
2013	708,5	282,2	113	124,7	388,6	91,9	37,6
2012	899,5	398,1	206	144,3	438,6	91,6	62,8
2011	785,9	386,1	176,1	153,4	357,9	87,5	41,8

Анализируя территориальную структуру реализации ФАИП, следует отметить значительную дифференциацию в распределении бюджетных средств [10].

Лидером является Центральный федеральный округ (153,2 млрд руб.). В данном округе большая часть финансовый ресурсов приходится на г. Москву (62,9 млрд руб.) и Московскую область (73,8 млрд руб.). Существенный рост бюджетных ассигнований в 2016 г предусмотрен Крымскому федеральному округу с 14,3 млрд руб. до 73,7 млрд руб., Северо-Кавказскому федеральному округу (20 млрд руб.), Уральскому (27,8 млрд руб.), Сибирскому (27,5 млрд руб.).

Всего на 2016 год субсидии на софинансирование капитальных вложений предусмотрены в объеме 9,1 млрд рублей, из них 7,4 млрд руб. выделяются в объекты государственной собственности субъектов Российской Федерации и 1,7 млрд руб. в объекты муниципальной собственности. Очевидно, что субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации предусматриваются в большем объеме, чем субсидии местным бюджетам.

Динамика бюджетных ассигнований на предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимися государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями, характеризуется снижением доли бюджетных инвестиций юридическим лицам в объекты капитального строительства.

Таблица 4

Объем бюджетных ассигнований на предоставление
бюджетных инвестиций юридическим лицам, в млрд руб.

Показатели	2014	2015	2016
Всего:	124,9	111,1	271,3
в том числе:			
Бюджетные инвестиции юридическим лицам в объекты капитального строительства	20,4	18,5	13,1
Бюджетные инвестиции юридическим лицам, за исключением бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства	104,5	93,1	67,7
Иные бюджетные инвестиции юридическим лицам, субсидии государственным корпорациям и государственной компании «Российские автомобильные дороги»	–	–	190,5

По направлению реформации и повышения результативности бюджетных инвестиций проводится масштабная работа. Например, в течение 2016 года реализуются множество мероприятий. Минэкономразвития России подготовило предложения по введению двухэтапной процедуры включения инвестиционных проектов в ФАИП.

На первом этапе предлагается принимать решения о предоставлении средств федерального бюджета на подготовку обоснования инвестиций. Ука-

занное обоснование готовится с привлечением выбранной на конкурсной основе проектной организации. При подготовке обоснования инвестиций проводятся в том числе инженерные изыскания.

Результатом данного этапа является задание на проектирование, разработанное на вариантной основе, которое предусматривает ключевые проектные решения, в том числе основные архитектурно-планировочные и конструктивные решения, предельную стоимость строительства. Задание на проектирование проходит технологический аудит, оценку эффективности капитальных вложений.

На втором этапе принимается решение о предоставлении средств федерального бюджета на строительство или реконструкцию объектов капитального строительства, в том числе на проведение проектных работ на основании подготовленного на первом этапе обоснования инвестиций.

Предлагаемая процедура обеспечит повышение эффективности планирования государственных капитальных вложений, в том числе:

- обеспечит повышение точности принимаемых проектных решений и их качества;
- позволит достоверно уже на I этапе определить предельную стоимость строительства;
- исключит пересмотр проектных решений в ходе строительства объекта;
- исключит необходимость проведения аудита по результатам разработки проектной документации.

Список литературы

1. Постановление Правительства РФ от 13.09.2010 №716 «Об утверждении Правил формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы».

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 января 2014 г. №14 «Об утверждении правил принятия решений о предоставлении субсидии из федерального бюджета на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной собственности

Российской Федерации и приобретение объектов недвижимого имущества в государственную собственность Российской Федерации».

3. Постановление Правительства РФ от 9 января 2014 г. №13 «Об утверждении Правил осуществления капитальных вложений в объекты государственной собственности Российской Федерации за счет средств федерального бюджета».

4. Постановление Правительства РФ от 12 августа 2008 г. №590 «О порядке проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения».

5. Приказ Минэкономразвития России от 22.12.2010 г. №673 «О реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. №716 «Об утверждении правил формирования и реализации Федеральной адресной инвестиционной программы».

6. Нешитой А.С. Инвестиции: Учебник для бакалавров – М.: Дашков и К, 2016. – 25 с.

7. Изрядова О. Реальный сектор экономики: факторы и тенденции // Экономическое развитие России. – 2016. – №2. – С. 22.

8. Козельский В.Н. Основы программного планирования и финансирования бюджетных инвестиций // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2012 – №3. – С. 104.

9. Потапова Ю.В. К вопросу о понятии бюджетных инвестиций // Известия Иркутской государственной экономической академии: Байкальский государственный университет экономики и права. – 2002. – №3. – С. 61.

10. Официальный сайт Департамента государственных целевых программ и капитальных вложений Минэкономразвития Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://faip.economy.gov.ru/cgi/uis/faip.cgi/G1> (дата обращения: 02.05.2016).

11. Федеральная служба государственной статистики [Электронный

ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/investment/nonfinancial/#