

УДК 336.13

*А.С. Миндиярова, Т.И. Пимкина*

Финансовый университета при Правительстве Российской Федерации, Москва,  
email: mindiyarovan@yandex.ru

## **ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ, ПРОБЛЕМЫ И ТЕНДЕНЦИИ ИХ РАЗВИТИЯ**

**Ключевые слова:** бюджетные инвестиции, федеральная адресная инвестиционная программа, государственные капитальные вложения, эффективность бюджетных инвестиций.

Статья посвящена вопросам участия государства в инвестиционной деятельности. Являясь инструментом государственной финансовой политики, бюджетные инвестиции способствуют стимулированию экономического потенциала страны в средне- и долгосрочной перспективе. Применение данного инструмента осуществляется посредством составления и реализации федеральной адресной инвестиционной программы, за разработку и утверждение которой ответственны Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации и Министерство экономического развития соответственно. Для достижения цели и решения поставленных в данной статье задач было проведено исследование концепции бюджетных инвестиций и их осуществления в Российской Федерации. По результатам исследования выявлены основные проблемы процесса реализации федеральной адресной инвестиционной программы. Также авторами были предложены пути реформирования данного инструмента для повышения эффективности государственных капитальных вложений.

*A.S. Mindiyarova, T.I. Pimkina*

Financial University under The Government of the Russian Federation, Moscow,  
email: mindiyarovan@yandex.ru

## **ASSESSMENT OF THE EFFECTIVENESS OF BUDGET INVESTMENTS, PROBLEMS AND TRENDS IN THEIR DEVELOPMENT**

**Keywords:** budget investments, federal targeted investment program, state capital investments, efficiency of budget investments.

The article is devoted to the issues of state participation in investment activities. As an instrument of state financial policy, budget investments contribute to stimulating the country's economic potential in the medium and long term. The application of this tool is carried out through the preparation and implementation of a federal targeted investment program, for the development and approval of which the Ministry of Construction and Housing and Communal Services of the Russian Federation and the Ministry of Economic Development are responsible, respectively. In order to achieve the goal and solve the tasks set in this article, a study of the concept of budget investments and their implementation in the Russian Federation was conducted. According to the results of the study, the main problems of the implementation of the federal targeted investment program have been identified. The authors also proposed ways to reform this tool to improve the efficiency of public capital investments.

Одной из основных целей любого государства является обеспечение устойчивых темпов роста экономического потенциала страны, который возможен при значительных вложениях денежных средств в основной капитал, способствующих наращиванию производственных мощностей. На уровне государства одним из инструментов, которые направлены на реализацию данной цели, являются бюджетные инвестиции, которые представляют собой бюджетные средства, направляемые

на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества [1]. В этой связи исследование вопросов эффективности бюджетных инвестиций приобретает особую актуальность, поскольку в современных условиях экономической неопределенности на первый план выходит проблема не только рационального расходования бюджетных средств, но и преследования цели дальнейшего экономического роста.

### Цель исследования

Целью данного исследования является изучение эффективности бюджетных инвестиций и разработка предложений и рекомендаций по ее увеличению.

Для реализации поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

1) рассмотреть теоретические аспекты бюджетных инвестиций и формы участия государства в инвестиционной деятельности;

2) проанализировать динамику расходов федерального бюджета на бюджетные инвестиции и выявить общий тренд их развития;

3) изучить структуру бюджетных инвестиций и определить наиболее приоритетные для общества отрасли;

4) сформировать комплекс предложений по повышению эффективности расходов федерального бюджета на финансирование федеральной адресной инвестиционной программы.

### Материалы и методы исследования

Объектом данного исследования являются бюджетные инвестиции как инструмент государственной финансовой политики. Предметом исследования является федеральная адресная инвестиционная программа как форма участия государства в инвестиционной деятельности. В работе использованы такие методы экономического исследования, как наблюдение и сбор фактов, анализ и синтез, графический метод. Информационной базой для данной работы послужили нормативно-правовые акты органов государственной власти Российской Федерации, научные публикации отечественных авторов, показатели федеральной адресной инвестиционной программы и интернет-ресурсы.

### Результаты исследования

Целью бюджетного инвестирования является создание фундамента для производства благ, относящихся к общественно-значимым сферам, что, в свою очередь, и предопределяет их отличительные черты от других видов инвестиционных вложений [4]. Во-первых, бюджетные инвестиции предоставляются за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на возвратной основе с высокой степенью кон-

троля их использования. Во-вторых, для вложения бюджетных средств в рамках государственного инвестирования в обязательном порядке требуется обосновать необходимость их выделения.

С другой стороны, бюджетные инвестиции обладают главной чертой, присущей всем видам инвестиций, – вложение средств с целью дальнейшего получения наибольшего дохода. Государство, предоставляя средства из бюджета в форме капитальных вложений в объекты основных средств, стимулирует развитие экономического потенциала и экономической активности субъектов хозяйствования, тем самым увеличивая налогооблагаемую базу в средне- и долгосрочной перспективах и обеспечивая рост налоговых доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

На данный момент государство может напрямую участвовать в инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, посредством составления федеральной адресной инвестиционной программы (далее – ФАИП) [6], проект которой разрабатывается Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, а утверждается Министерством экономического развития Российской Федерации.

Объемы бюджетных ассигнований, предусмотренных на данную программу, определяются Федеральным законом «О федеральном бюджете» на очередной финансовый год и плановый период. В рамках ФАИП устанавливаются объемы денежных средств, направляемых на финансирование государственных вложений в объекты капитального строительства, которые необходимы для реализации федеральных целевых программ (далее – ФЦП), которые составляют программную часть. Также ФАИП включает в себя непрограммную часть, направленную на решение отдельных важнейших вопросов макроэкономического характера, одобренных Президентом или Правительством Российской Федерации [5].

Таким образом, можно сказать, что ФАИП представляет собой не что иное, как перечень объектов капитального строительства, нуждающихся в финансировании из федерального бюджета.

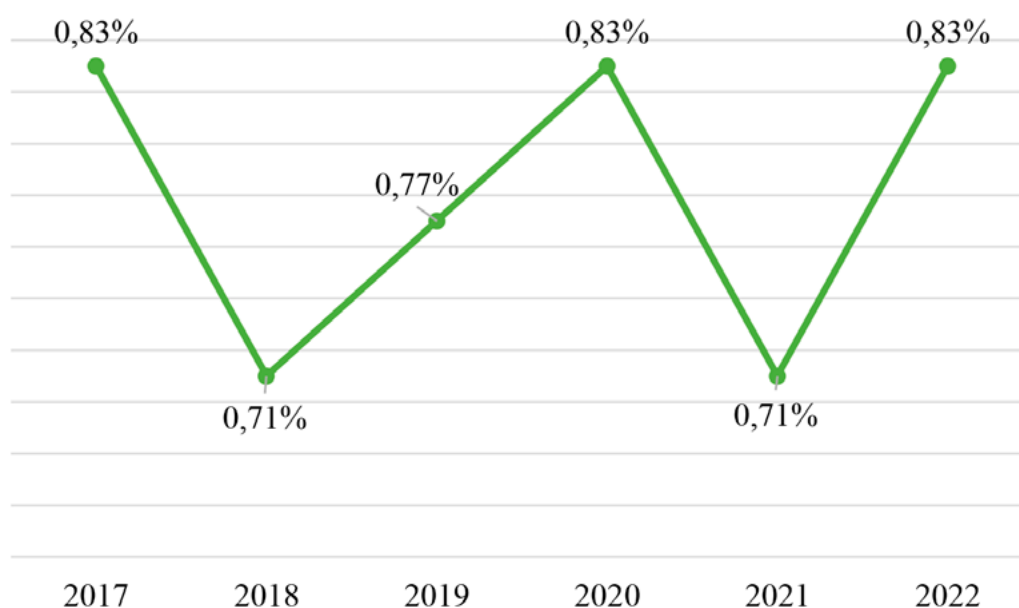


Рис. 1. Динамика доли расходов федерального бюджета на финансирование ФАИП в ВВП, %

Источник: составлено авторами по данным Федеральной службы государственной статистики и сайта <https://faip.economy.gov.ru> [8]

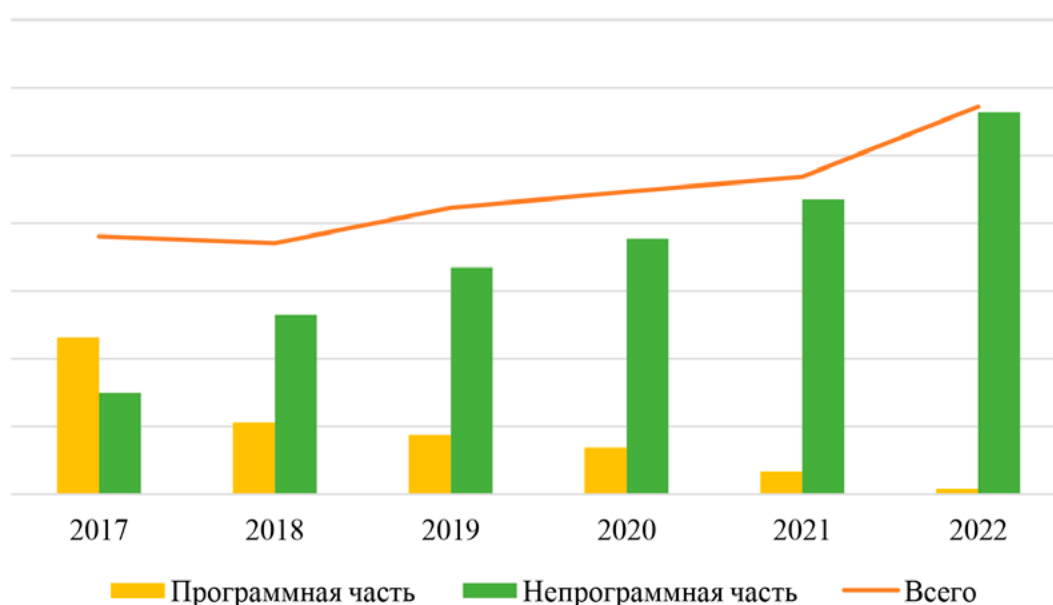


Рис. 2. Динамика бюджетного финансирования ФАИП по годам

Источник: составлено авторами по данным сайта <https://faip.economy.gov.ru> [8]

**Таблица 1**

Расходы федерального бюджета на финансирование ФАИП (млн руб.)

	Бюджетные ассигнования	Профинансировано из федерального бюджета	Уровень финансирования	Освоено средств	Уровень освоения
2017	761 609,7	495 056,3	65,00%	460 549,6	93,03%
2018	741 070,9	482 489,6	65,11%	436 560,1	90,48%
2019	845 727,7	536 768,3	63,47%	481 521,0	89,71%
2020	893 036,6	659 589,1	73,86%	520 485,7	78,91%
2021	936 661,4	693 012,2	73,99%	527 302,1	76,09%
2022	1 258 045,9	979 733,1	77,88%	655 935,3	66,95%

Источник: составлено авторами по данным сайта <https://faip.economy.gov.ru> [8]

Анализ динамики расходов федерального бюджета на финансирование ФАИП позволяет говорить, несмотря на незначительное сокращение в 2018 году, о четко выраженной тенденции роста бюджетных ассигнований в форме капитальных вложений в объекты основных средств. Однако динамика показателей в абсолютном выражении, по мнению авторов, не дает целостного представления о сложившейся ситуации в сфере бюджетных инвестиций. В этой связи для более точной оценки необходимо провести анализ динамики доли расходов федерального бюджета на ФАИП в ВВП, который свидетельствует о ее снижении с 0,83% в 2017 году до 0,71% в 2021 году (рис. 1). Стоит также отметить, что увеличение доли в 2020 году не характеризуется авторами как положительная тенденция ввиду того, что оно напрямую зависит от уменьшения объема внутреннего валового продукта, связанного с беспрецедентным экономическим кризисом, вызванным глобальной пандемией COVID-19.

Помимо сокращения доли расходов на бюджетные инвестиции в ВВП, являющегося негативной тенденцией и сопровождающегося, как показывает отечественный и зарубежный опыт, замедлением темпов экономического роста, еще одной проблемой, присущей федеральной адресной инвестиционной программе, является высокая доля непрограммной части в общем объеме бюджетных ассигнований, выделенных на вложения в объекты капитально-строительства.

В период с 2017 по 2022 годы наблюдается четко выраженная тенденция сокращения программной части ФАИП с 60,77% в 2017 г. до 1,43% в 2020 г. и увеличения непрограммной части с 39,23% до 98,57% (рис. 2).

Такое соотношение программной и непрограммной частей федеральной адресной инвестиционной программы полностью противоречит принципам программно-целевого бюджетного планирования и концепции программного бюджета, действующим в Российской Федерации, хотя предполагается, что эффективность бюджетных инвестиций должна обеспечиваться именно за счет использования таких методов. Обусловлено это тем, что данный подход:

- во-первых, обеспечивает высокую прозрачность использования бюджетных средств на инвестиционные проекты;

- во-вторых, позволяет осуществлять планирование на долгосрочную перспективу, тем самым давая возможность оценить социально-экономический эффект от бюджетных инвестиций;

- в-третьих, программный метод по своей сущности предполагает четкую регламентацию задач и сроков выполнения намеченных целей, а также необходимых ресурсов для каждого из проектов;

- в-четвертых, используемые в нем программно-целевые методы включают в себя взаимосвязанные проекты, которые могут иметь мультипликативный экономический эффект [7].

Однако текущее состояние ФАИП, характеризующееся значительным преувеличением непрограммной части, существенно снижает эффективность ее исполнения, о чем свидетельствует негативная тенденция понижения уровня освоения бюджетных средств, выделенных на бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства, в период с 2017 по 2021 годы (табл. 1).

Всего в рассматриваемом периоде было предусмотрено около 5,4 трлн руб. бюджетных ассигнований на финансирование федеральной адресной инвестиционной программы, из которых фактически освоено было 57%. Такой низкий показатель уровня освоения бюджетных средств позволяет говорить о неэффективной системе управления бюджетными ассигнованиями, неэффективности бюджетных инвестиций как инструмента государственной финансовой политики, а также о невыполнении плановых показателей по строительству, реконструкции и вводу в эксплуатацию объектов основных средств.

Среди основных причин неисполнения бюджетных ассигнований по капитальным вложениям в объекты государственной (муниципальной) собственности и, как следствие, неэффективности бюджетных инвестиций можно назвать следующие:

1) длительность проведения конкурсных процедур в связи с отсутствием заявок;

2) несвоевременное принятие необходимых нормативно-правовых актов, влекущее за собой возникновение ограничений на право выполнения работ, а также в их финансировании;

3) ошибки в расчетах сметной стоимости объектов капитального строительства, вызывающие необходимость внесения изменений в объемы предоставленных бюджетных ассигнований;

4) несвоевременность выполнения работ подрядными организациями;

5) задержки в графике проведения строительных работ в связи с трудностями выделения земельных участков, предназначенных для застройки;

6) недостаточность контроля со стороны главных распорядителей бюджетных средств.

Для определения эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения, Министерство экономического развития Российской Федерации проводит соответствующие проверки. В случае положительного заключения по инвестиционному проекту его заносят в Реестр инвестиционных проектов, получивших положительное заключение на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения [2,3]. Содержание данного Реестра также свидетельствует о низкой эффективности бюджетных инвестиций, поскольку за период с 2010 года по настоящее время в него было занесено в совокупности 184 объекта, что в годовом выражении соответствует примерно 1-2% от общего количества инвестиционных проектов и мероприятий, предусмотренных ФАИП (табл. 2).

Федеральная адресная инвестиционная программа подразумевает деление всех объектов на три комплекса: социальный, производственный и специальный, каждый из которых состоит из соответствующих отраслей экономики. В рассматриваемом периоде (2017-2022 гг.) наблюдается постепенное увеличение доли социального комплекса в общей структуре (рис. 3). Причем обусловлено данное явление не доминированием отдельной отрасли в данном комплексе, а увеличением предоставляемых бюджетных ассигнований в каждую из отраслей. Далее авторы рассматривают каждый из комплексов.

Так, в социальном комплексе на протяжении всего исследуемого периода наибольший удельный вес занимает «Здравоохранение», «Жилищное строительство» и «Коммунальное строительство».

При более детальном рассмотрении одной из приоритетных отраслей развития экономики – «Здравоохранение» – было выявлено следующее: после сокращения предоставленных бюджетных инвестиций в 2018 году по сравнению к предыдущему, наблюдается значительное увеличение финансирования этой отрасли в 2019 году, причем не только в отношении к 2018, но и к 2017 гг.

**Таблица 2**

**Эффективные инвестиционные проекты**

	2019	2020	2021	2022
Объекты, всего	1557	1457	1277	1204
Объекты, внесенные в реестр эффективных проектов	20	14	26	
Доля эффективных проектов	1,28%	0,96%	2,04%	0,50%

Источник: составлено авторами по данным сайта <https://faip.economy.gov.ru> [8]

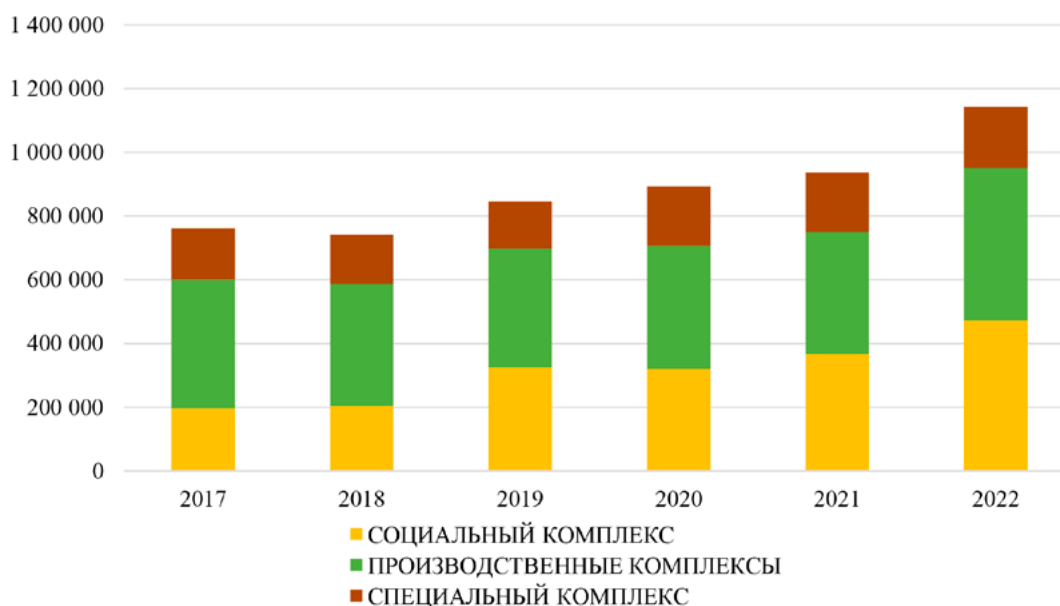


Рис. 3. Отраслевая структура федеральной адресной инвестиционной программы по годам, млн руб.

Источник: составлено авторами по данным сайта <https://faip.economy.gov.ru> [8]

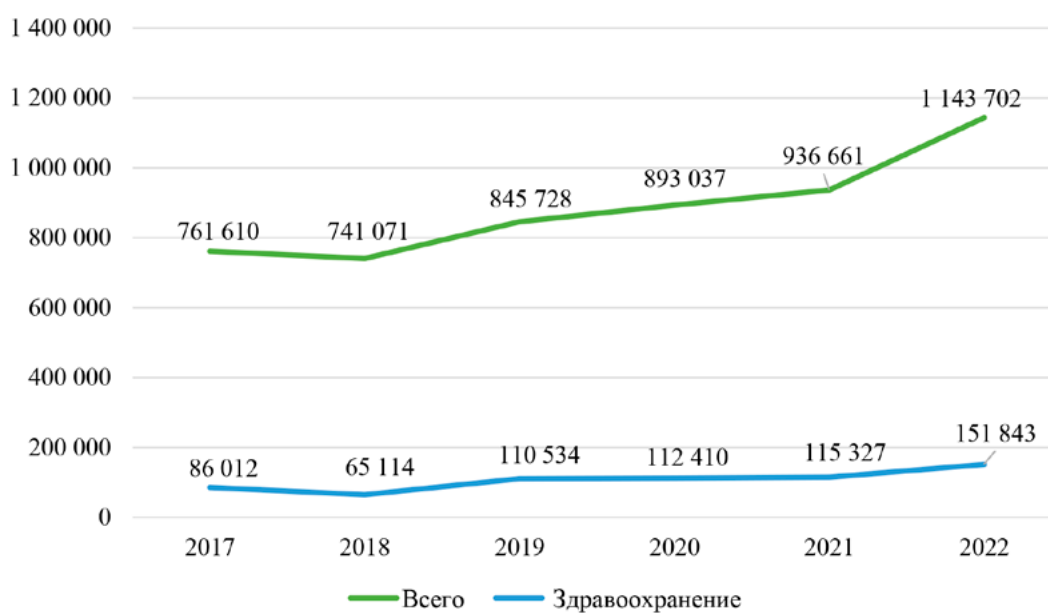


Рис. 4. Динамика отрасли «Здравоохранение» к общему объему бюджетных ассигнований по годам

Источник: составлено авторами по данным сайта <https://faip.economy.gov.ru> [8]

**Таблица 3**

Количество объектов (мероприятий) отрасли «Дорожное хозяйство» по годам

Отрасль	2019	2020	2021	2022
Дорожное хозяйство	408	389	268	195

Источник: составлено авторами по данным сайта <https://faip.economy.gov.ru> [8]

Так, в 2017 году было направлено 86 млрд. руб., в 2018 году – 65 млрд. руб., то в 2019 году объем средств увеличился до 110 млрд руб. (рис. 4). Обусловлено такое резкое увеличение модернизацией подразделов в структуре ФЦП. Так, некоторые из них были заменены на новые, с расчетом на большую эффективность. И действительно, положительный тренд роста сохраняется и в последующие года, что свидетельствует об результативности предпринятых мер. Причем рост рассматриваемой отрасли соответствует общему тренду роста всех бюджетных ассигнований (см. рис. 4). Хотя в общей структуре федеральной адресной инвестиционной программе, здравоохранение стабильно занимает 3 место.

Специальный комплекс, состоящий из конкретных федеральных целевых программ, начиная с 2018 года занимает наименьший удельный вес, что в большей степени обусловлено увеличением превалирования и наращивания общей массы социального комплекса.

Что касается производственных комплексов, то к тройке лидеров по наибольшему количеству выделенных бюджетных ассигнований относятся: «Морской транспорт», «Воздушный транспорт» и «Дорожное хозяйство», причем последнее, начиная с 2019 года составляют только непрограммную часть.

Далее авторами была рассмотрена доминирующая отрасль в общей структуре: «Дорожное хозяйство» (таблица 3). Транспорт и дорожное хозяйство в целом являются основой как экономической, так и социальной жизни городов. Поэтому выделение наибольшей части денежных средств на эту отрасль является прямым доказательством высокой степени ее важности для общества. Сюда относятся работы, связанные со строительством участков автомобильных дорог, реконструкцией.

Примечательно то, что несмотря на превалирование данной отрасли среди других, объем предоставления бюджетных ассигнований сокращается в рассматриваемом периоде, хотя именно от должной бюджетной обеспеченности зависит ее дальнейшее развитие. Также следует отметить, что идет сокращение количества объектов и мероприятий при том, что и в текущем году существует острая необходимость ввода новых объектов дорожного хозяйства в целях уменьшения загруженности на дорогах и повышения общего качества дорожного обеспечения на местном уровне.

Итак, несмотря на то что, большая часть бюджетных инвестиций идет на дорожное хозяйство, этого все равно недостаточно для эффективного развития этой инфраструктуры. К числу причин такой низкой результативности относится включение мероприятий этой отрасли только в непрограммную часть ФЦП, что в первую очередь снижает прозрачность выполнения и использования предоставленных средств и в дальнейшем более точной оценки результатов проведенной деятельности.

Также в 2022 году началось строительство магистрального газопровода Кысыл-Сыр – 84 км в Якутии, что нашло свое отражение в новой отрасли – «Газовая промышленность», которая пока на данный момент занимает только 1% в производственных комплексах, но также непрограммной части. Завершение строительства планируется в 2024 году, поэтому есть вероятность увеличения удельного веса данной отрасли.

### **Выводы**

Таким образом, в ходе исследования авторами неоднократно была подтверждена теория неэффективного расходования средств федерального бюджета,

направляемых на финансирование государственных вложений в объекты капитального строительства. В этой связи были разработаны следующие рекомендации и предложения:

1. Расширение перечня объектов, допускаемых к включению в программную часть федеральной адресной инвестиционной программы, что в дальнейшем способствует снижению непрограммной части ФАИП и, как следствие, облегчению контрольных мероприятий за результатами ее осуществления.

2. Повышение уровня освоения бюджетных средств, выделяемых на финансирование ФАИП, путем увеличения ответственности государственных заказчиков, в том числе посредством применения к ним санкций за неполное

использование выделенных им бюджетных ассигнований в виде сокращения объемов финансирования в последующие периоды.

3. Увеличение объема бюджетных инвестиций, предоставляемых на строительство объектов основных средств негосударственного сектора экономики для наращивания их производственных мощностей с целью дальнейшего роста валового внутреннего продукта страны.

В заключение также стоит отметить следующее: несмотря на то, что бюджетные инвестиции являются далеко не новым инструментом государственной политики, однако вопрос об эффективности использования бюджетных средств в рамках государственного инвестирования остается открытым и по настоящее время.

#### *Библиографический список*

1. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 28.12.2022).
2. Приказ Министерства экономического развития РФ от 13.10.2008 N 326 «О порядке ведения реестра инвестиционных проектов, получивших положительное заключение об эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения» (с изменениями и дополнениями).
3. Приказ Министерства экономического развития РФ от 27.03.2019 N 167 «Об утверждении формы тест-паспорта объекта капитального строительства и Методики оценки эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения».
4. Аландаров Р.А. Роль бюджетных инвестиций федерального бюджета в обеспечении социально-экономического развития России в 2019-2021 годах // Экономика. Налоги. Право. 2019. Т. 12. № 3. С. 48-58. DOI: 10.26794/1999-849X-2019-12-3-48-58.
5. Мелихова М.Н. Теоретические аспекты бюджетного инвестирования в Российской Федерации // Вектор экономики. 2019. № 5 (35). С. 130.
6. Тараканова И.В. Оценка эффективности системы управления бюджетными инвестициями в Российской Федерации // Финансовая жизнь. 2020. № 4. С. 88-92.
7. Шукина Т.В. Тенденции и проблемы развития бюджетных инвестиций // Вестник университета. 2018. № 9. С. 127-133. DOI: 10.26425/1816-4277-2018-9-127-133.
8. Федеральная адресная инвестиционная программа России. [Электронный ресурс]. URL: <https://faip.economy.gov.ru> (дата обращения: 10.03.2023).