

О ФЕДЕРАЛЬНОЙ АДРЕСНОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРОГРАММЕ НА 2003 ГОД И ПРИНЦИПАХ ЕЕ ФОРМИРОВАНИЯ НА 2004 И ПОСЛЕДУЮЩИЕ ГОДЫ

Федеральная адресная инвестиционная программа (ФАИП) – это часть капитальных расходов федерального бюджета Российской Федерации на очередной финансовый год, определяющая годовые ассигнования на капитальные вложения по главным распорядителям средств федерального бюджета и отраслям в соответствии с Бюджетным кодексом РФ. Она формируется исходя из объемов капитальных вложений, направляемых на реализацию федеральных целевых программ, а также на решение не включенных в эти программы отдельных важнейших социально-экономических вопросов, на основании предложений, одобренных решениями Президента Российской Федерации либо Правительства Российской Федерации.

Основными нормативными правовыми документами, регулирующими порядок формирования перечня строек и объектов ФАИП, являются:

- Бюджетный кодекс Российской Федерации;
- Федеральный закон от 25 февраля 1999 года №39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в РФ, осуществляемой в форме капитальных вложений»;
- Федеральный закон от 13 декабря 1994 года №60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»;
- Федеральный закон от 6 мая 1999 года №97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года №594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»;
- постановление Правительства РФ от 11 октября 2001 года №714, которым утверждено «Положение о формировании перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд и их финансирования за счет средств федерального бюджета»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2000 года №1008 «О порядке проведения государственной экспертизы и утверждения

градостроительной экспертизы и утверждения градостроительной, предпроектной и проектной документации» и ряд других нормативных актов.

Для реализации Федеральной адресной инвестиционной программы на 2003 год выделены государственные капитальные вложения в размере 58,2 млрд. рублей, или 116,2% к уровню 2002 года в сопоставимых ценах. При этом 28,4 млрд. рублей, или 48,9% от общего объема, направляется на реализацию 38 федеральных целевых программ.

Приоритетным направлением государственного инвестирования в 2003 году, как и в предшествующие годы, остается социальный комплекс: на развитие объектов социальной инфраструктуры предусмотрено направить 40,0 млрд. рублей, или около 69% государственных капитальных вложений по ФАИП.

Особое внимание в 2003 году государством уделяется поддержке производственной и коммуникационной инфраструктуры (удельный вес капитальных затрат, планируемых на реализацию программных заданий по данному направлению в общем объеме бюджетных инвестиций по стройкам и объектам производственного комплекса повысился с 15% в 2002 году до 28% в 2003 году), а также финансированию объектов и строек оборонно-промышленного комплекса (в спецкомплекс намечается направить 35% всех ресурсов, выделяемых указанному комплексу).

К особенностям ФАИП на 2003 год, свидетельствующим о позитивных изменениях в порядке ее формирования, большей нацеленности на эффективное использование государственных средств, следует отнести:

- формирование состава строек и объектов в ФАИП в порядке, предусмотренном Положением о формировании Перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд и их финансирования за счет средств федерального бюджета (постановление Правительства РФ от 11 октября 2001 года №714);
- расширение и выделение самостоятельным разделом программной части ФАИП: 52% строек и объектов включены в различные целевые программы, финансируемые из федерального бюджета;

– высокий уровень адресности государственных капитальных вложений в рамках ФАИП. Степень детализации программы составила 59%: в том числе по социальному комплексу – 56%, производственным комплексам – 99,7%. В полном объеме распределены по конкретным стройкам и объектам капитальные вложения в науку, метростроение (по субъектам Российской Федерации), в образование, культуру, здравоохранение, а также производственные комплексы;

– обеспечение прозрачности бюджетных обязательств. Впервые стройки и объекты представлены в ФАИП с росписью в соответствии с бюджетной классификацией.

Вместе с тем в ФАИП на 2003 год не устранен такой основной недостаток программы, как «распыление» капитальных вложений по стройкам и объектам. Количество включенных в ФАИП объектов увеличилось до порядка 2700 (в 2002 году – 1851).

В среднем на одну стройку, по проектировкам на 2003 год, приходится 12,3 млн. рублей бюджетных инвестиций (без учета крупных строек), что существенно ниже уровня предыдущего года (14,3 млн. руб. в 2002 году). При этом средний размер госинвестиций по стройкам производственного сектора экономики сократился по сравнению с 2002 годом более чем в три раза (10,4 млн. руб. в 2002 году и 3,1 млн. руб. в 2003 году).

Число включенных в годовую инвестиционную программу крупных объектов (по сумме выделяемых средств – свыше 30 млн. руб.), хотя и увеличилось по сравнению с прошлым годом (со 137 в 2002 году до 211 в 2003 году), в настоящее время крайне невелико. В основном это объекты топливно-энергетического комплекса, транспорта, спецкомплекса, а также такие уникальные объекты федерального значения, как реконструкция Большого театра, строительство фондохранилища Государственного Эрмитажа, восстановление и реконструкция Останкинской телевизионной башни.

Значительное расширение состава адресной части ФАИП не отвечает требованиям концентрации государственных инвестиционных ресурсов на приоритетных направлениях государственного инвестирования, сокращает возможности эффективного управления государственными расходами.

Выступая составной частью осуществляемой государственной инвестиционной политики, инвестиционная деятельность государства в 2004 году и последующие годы будет направлена на реализацию стратегических целей социально-экономической политики Правительства Российской Федерации.

Стратегические цели социально-экономического развития Российской Федерации определены в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу – удвоение к 2010 году валового внутреннего продукта, повышение уровня жизни и благосостояния населения, дальнейшее утверждение экономической и политической роли страны в мировом сообществе на основе достижения устойчиво высоких темпов экономического роста и повышения конкурен-

тоспособности национальной экономики. В качестве ключевого направления, обеспечивающего активизацию источников роста и конкурентоспособность страны, выбран сценарий ускоренной диверсификации структуры экономики, предусматривающий опережающее развитие высокотехнологичных перерабатывающих секторов, сферы услуг, формирование государственной поддержки инновационной деятельности.

В контексте необходимости достижения намеченных стратегических ориентиров Федеральная адресная инвестиционная программа на 2004 год и последующие годы должна быть ориентирована на содействие диверсификации экономики, прямую поддержку развития тех ее секторов, которые способны стать «катализатором» ускорения развития всех сфер экономики, обеспечить инновационную направленность и рост эффективности производства, повышение конкурентоспособности «человеческого» капитала.

В связи с этими *приоритетными направлениями государственного инвестирования* в 2004-м и последующих годах становятся:

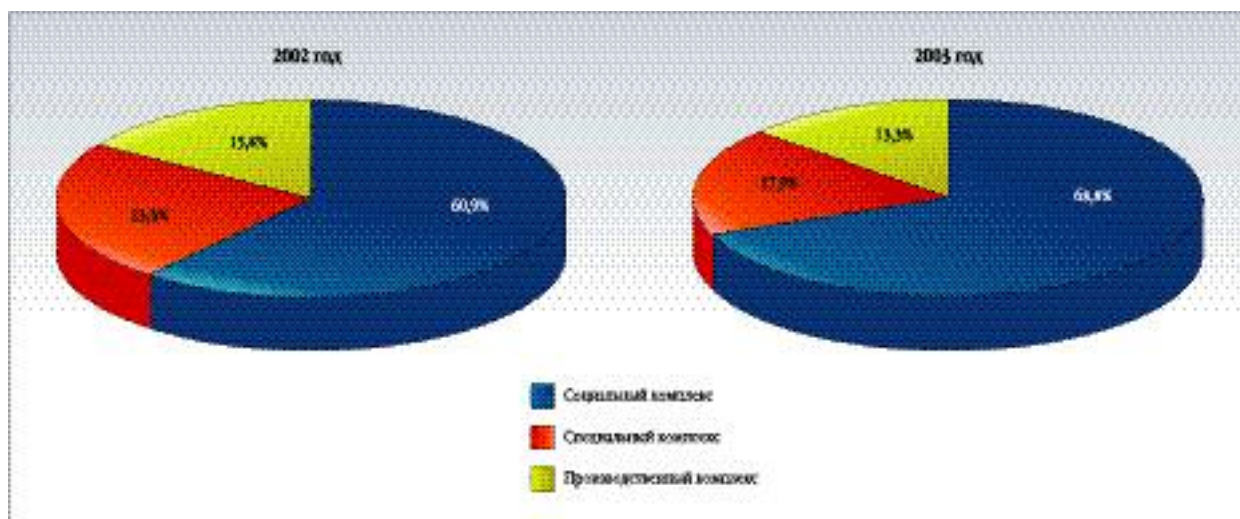
- модернизация и развитие стратегически важных для страны объектов производственной инфраструктуры (транспортной, трубопроводной, информационно-коммуникационной);
- модернизация коммунальной инфраструктуры на основе современных энергосберегающих технологий для улучшения качества предоставляемых услуг, снижения издержек, стимулирования привлечения внебюджетных средств в реконструкцию коммунальной сферы;
- инвестирование в объекты социальной инфраструктуры федерального значения, в том числе в образование и здравоохранение, реконструкцию объектов культуры, имеющих мировое и общероссийское значение;
- адресная поддержка стратегически значимых, с позиций повышения конкурентоспособности экономики, инвестиционных программ и проектов в секторах с высокой долей участия государства, прежде всего проектов оборонно-промышленного комплекса и модернизации Вооруженных Сил Российской Федерации;
- инвестирование в инфраструктуру судебной системы в целях обеспечения условий ее полной самостоятельности и независимости;
- формирование и развитие технологической базы секторов «новой экономики», в первую очередь науки, наукоемких производств;
- осуществление природоохранных мероприятий и создание условий безопасной жизнедеятельности.

В целях обеспечения рационального и эффективного использования государственных инвестиций формирование и осуществление Федеральной адресной инвестиционной программы на 2004 год должно базироваться на следующих *ключевых принципах*:

- планирование инвестиционных обязательств федерального бюджета в соответствии с установленным разграничением полномочий между уровнями власти в Российской Федерации; включение в Программу объектов, строительство и модерни-



1



КАПИТАЛЬНЫЕ ВЛОЖЕНИЯ ПО ФАИП

зация которых имеет федеральное значение и входит в функции федерального правительства;

- преимущественно программно-целевой подход к планированию инвестиционных расходов бюджета: дальнейшее расширение программной части ФАИП, включение в ее состав преимущественно объектов и строек, предусмотренных федеральными целевыми программами;

- обеспечение инновационной направленности (рост качества) инвестиционных расходов государства, обязательная оценка инновационных характеристик проектов, претендующих на включение в ФАИП, приоритетное включение в программу проектов, предусматривающих создание высокотехнологичных производств, расширение производства наукоемкой продукции;

- оптимизация государственных обязательств: отказ от финансирования строек и объектов, не соответствующих приоритетам государственного инвестирования или использующих устаревшие технико-технологические решения;

- концентрация бюджетных ресурсов на крупных стройках и объектах; приоритетное включение в ФАИП переходящих объектов, строительство которых завершается в 2004 году;

- софинансирование строек ФАИП, включение в ее состав строек и объектов, по которым государственным заказчиком предусматривается привлечение иных, кроме ресурсов федерального бюджета, средств;
- безусловное выполнение финансовых обязательств всеми участниками реализации программы;
- мониторинг эффективности использования бюджетных инвестиций.

Вместе с тем объем капитальных вложений в рамках ФАИП составляет лишь часть капитальных вложений федерального бюджета. В настоящее время ассигнования федерального бюджета на капитальные вложения рассредоточены по различным разделам функциональной классификации расходов федерального бюджета: промышленность, энергетика и строительство (07),

сельское хозяйство и рыболовство (08), дорожное хозяйство (26), национальная оборона (04) и другие.

Капитальные расходы, включаемые в ФАИП, учитываются по двум разделам функциональной классификации федерального бюджета: раздел 07 подраздела 07 – объекты федеральной собственности, раздел 21 подраздела 03 – объекты собственности субъектов Российской Федерации и собственности муниципальных образований.

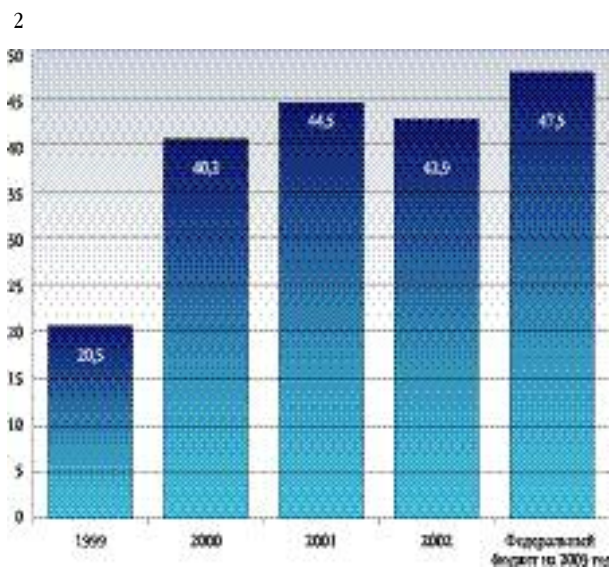
Доля ФАИП в общем объеме капитальных вложений федерального бюджета составляла в 1999–2002 годах менее 50%.

При формировании федерального бюджета каждое из направлений использования капитальных вложений в составе вышеперечисленных разделов бюджета формируется и обсуждается, в том числе в Государственной Думе Федерального Собрания РФ автономно. То есть, по существу, на федеральном уровне отсутствует целостный нормативный правовой подход к формированию капитальных расходов, финансируемых из федерального бюджета.

Таким образом, обеспечение рационального расходования государственных инвестиций и их оптимизация в современных условиях являются одним из важнейших направлений реформирования бюджетной системы.

В целях оптимизации расходов федерального бюджета по разделам функциональной классификации на капитальные расходы целесообразно сосредоточить в консолидированном перечне строек и объектов для федеральных государственных нужд средства федерального бюджета, направляемые на капитальные вложения независимо от принадлежности соответствующих расходов к разделам и подразделам функциональной классификации расходов федерального бюджета. Это позволит исключить возможность дублирования отдельных объектов в параллельно разрабатываемых сейчас перечнях строек и объектов, установить единые сроки и методологию их формирования и реализации и таким образом создать единое правовое поле формирования и реализации инвестиционных проектов, финансируемых за счет средств федерального бюджета.





ДОЛЯ ФАИП В КАПИТАЛЬНЫХ ВЛОЖЕНИЯХ, ФИНАНСИРУЕМЫХ ЗА СЧЕТ СРЕДСТВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Для обеспечения преемственности федеральных инвестиционных обязательств, своевременного завершения строительства и ввода уже начатых объектов в эксплуатацию целесообразно в рамках ФАИП выделить в самостоятельный раздел государственные ресурсы, предназначенные для финансирования переходящих строек и объектов ФАИП и вновь начинаемых проектов. При этом для исключения возможности реализации не обеспеченных внебюджетным финансированием инвестиционных проектов, необоснованного прекращения финансирования уже начатых строек необходимо жестко установить, что лимиты по новым стройкам выделяются только после обеспечения средствами в полном объеме переходящих объектов ФАИП, и в первую очередь пусковых.

Финансирование переходящих строек должно осуществляться в соответствии с титульным списком и сроками согласно договорам подряда, заключенным на основе конкурсов государственных контрактов. Исключение переходящих строек из ФАИП допускается при специальных решениях руководящих органов, а также при обосновании государственным заказчиком нецелесообразности продолжения их финансирования за счет федерального бюджета.

ФАИП как документ должна состоять из нескольких согласованных по содержанию разделов, определяющих прямые государственные вложения в российскую экономику на очередной финансовый год:

- государственные капитальные вложения, финансируемые из федерального бюджета (сводные бюджетные задания в разрезе отраслей или народно-хозяйственных комплексов);
- перечень переходящих строек и объектов для федеральных государственных нужд, в том числе пусковых;

– перечень вновь начинаемых (включаемых в ФАИП) строек и объектов для федеральных государственных нужд.

При рассмотрении ФАИП в Государственной Думе депутаты сохраняют свое право законодательной инициативы в части вновь начинаемых строек при наличии документов, обосновывающих их включение в ФАИП.

При этом при включении в ФАИП депутатами Государственной Думы вновь начинаемых строек и объектов следует обеспечить соблюдение положений ст. ст. 86, 87, 206 п.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Указанная корректировка структуры ФАИП, во-первых, исключит возможность необоснованного прекращения финансирования ранее начатых инвестиционных проектов в результате лоббирования интересов различных ведомств и регионов при ограниченности государственных ресурсов. Во-вторых, новая структура ФАИП позволит, не прекращая ранее начатое строительство, ежегодно вносить в перечень вновь начинаемых (включенных в ФАИП) объектов коррективы, обусловленные изменяющимися приоритетами в зависимости от общеэкономической ситуации.

Необходимо установить четкие правила в отношении видов инвестиционных проектов, которые будут финансироваться за счет средств федерального бюджета. Такие правила должны, по сути, охватывать программы и проекты, считающиеся «стратегическими» в силу интересов национальной безопасности, но также и потому, что их действие может не ограничиваться рамками одного региона, то есть они не носят узлокаллизированный региональный характер; они могут производить положительный последующий эффект, распространяющийся от одного региона к другому; и они могут быть призваны сгладить региональные различия (неравенство) в результатах экономического развития.

Необходимо включать в ФАИП только те инвестиционные программы и проекты, которые могут быть полностью профинансированы, то есть применительно к которым финансирование соответствует требуемому объему работ и/или закупок оборудования в соответствии с титульными списками и сроками строительства.

Следует сокращать количество строек, сконцентрировав средства на наиболее важных объектах. В этих целях необходимо провести инвентаризацию объектов, финансируемых за счет федерального бюджета, и на основе ее итогов принять обоснованное решение об их дальнейшем строительстве, перепрофилировании или прекращении финансирования.

При этом целесообразно для вновь начинаемых строек и объектов, включаемых в ФАИП, установить ограничение по их сметной стоимости. Это позволит не расплывать ограниченные средства федерального бюджета, исключить «мелкотемье» и в конечном итоге повысить эффективность их использования.

ЗАМЕСТИТЕЛЬ РУКОВОДИТЕЛЯ ДЕПАРТАМЕНТА ФЕДЕРАЛЬНЫХ
ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ
МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ
Е.Н. Шевелева