

О РОЛИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КАПИТАЛЬНЫХ ВЛОЖЕНИЙ В АКТИВИЗАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

Ключевой задачей развития Российской Федерации является переход к модели динамичного и устойчивого экономического роста на базе повышения эффективности работы государственных институтов, увеличения степени конкурентоспособности российской экономики, диверсификации производства и экспорта. Это предполагает смещение акцентов в государственной экономической политике с решения текущих задач обеспечения социальной и макроэкономической сбалансированности к политике, направленной на интенсификацию структурных изменений. Такие изменения, в свою очередь, означают удлинение горизонта планирования, повышение приоритета среднесрочных и долгосрочных целей развития, разработки соответствующих методов их достижения.

Одним из необходимых условий роста конкурентоспособности экономики и обеспечения устойчивого развития является повышение эффективности государственного управления за счет совершенствования методов бюджетирования, переход от «планирования ресурсов» к «планированию результатов». Направленность управления на достижение конкретных целей (результатов) относительно к конкретной структуре органов власти и распределения функций предопределяет повышение роли и места программно-целевых методов управления.

Важным инструментом реализации обозначенной цели выступает Федеральная адресная инвестиционная программа. В соответствии с действующим законодательством инвестиционные проекты федеральных целевых программ являются составной частью Федеральной адресной инвестиционной программы.

Опыт экономически развитых стран, в которых отдельные социальные и экономические проблемы решаются посредством государственных программ, свидетельствует о перспективности программно-целевого метода и его преимуществах по сравнению со сметным финансированием при решении ряда долгосрочных социально-экономических задач. Этот метод позволяет также решать задачи, которые могут быть неподъемны или малопривлекательны для бизнеса. При всех поло-

жительных качествах частного капитала, он не во всех случаях в состоянии обеспечить реализацию, например, ряда социальных и крупных инфраструктурных проектов в процессе экономического развития страны.

Государственные инвестиции, выделяемые из средств федерального бюджета, имеют исключительное значение для российской экономики, поскольку являются основой развития отраслей, которые малопривлекательны для частного капитала. Инвестиционные проекты, реализуемые в этих секторах экономики, или не имеют альтернативных источников финансирования (некоммерческие инвестиционные проекты), или требуют прямого участия государства в их финансировании для привлечения внебюджетных средств. Главные стратегические задачи государственного инвестирования – обеспечение динамичного развития социальной инфраструктуры; строительство и модернизация стратегически важных для страны объектов инфраструктуры транспорта и связи, оборонно-промышленного комплекса; государственная поддержка сфер деятельности, способствующих динамичному инновационно-технологическому развитию экономики, а также проектов, обеспечивающих экологическую безопасность.

По мере становления рыночной экономики, укрепления частного капитала, снижения инвестиционных рисков благодаря формированию благоприятного инвестиционного климата масштабы прямого участия государства в инвестиционной деятельности постепенно сокращаются. Доля бюджетов всех уровней в финансировании инвестиций в основной капитал в период 2001–2003 годов составляла 19–20%, в том числе доля федерального бюджета – 6% (табл. 1).

В 1999–2003 годах существенно выросли объемы средств федерального бюджета, направленные на финансирование государственных капитальных вложений (Федеральная адресная инвестиционная программа, программа «Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики (2002 год и последующие годы)», – с 6,4 млрд. рублей в 1999 году до 71,8 млрд. рублей в 2003 году (в ценах соответст-

Таблица 1

ФИНАНСИРОВАНИЕ КАПИТАЛЬНЫХ ВЛОЖЕНИЙ ИЗ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В 1995–2003 ГОДАХ¹

(в процентах)

	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Доля бюджетных средств в общем объеме финансирования инвестиций в основной капитал	21,8	19,1	17,0	22,0	20,4	19,9	18,7
Доля федерального бюджета в общем объеме финансирования инвестиций в основной капитал	10,1	6,5	6,4	6,0	5,8	6,1	6,3

¹ С 1998 года без субъектов малого предпринимательства.

вующих лет). Повысился уровень финансирования государственных капитальных вложений – с 95,7% от годового лимита в 1999 году до 99,3% в 2003 году.

В 2000–2003 годах несколько улучшилась в целом динамика ритмичности финансирования государственных капитальных вложений. Удельный вес профинансированных государственных капитальных вложений, приходящийся на IV квартал, снизился с 68,0% в 2000 году до 33,4% в 2003 году.

Из общего объема средств, направленных на финансирование государственных капитальных вложений, на Федеральную адресную инвестиционную программу (далее – ФАИП) использовано в 1999–2003 годах 180,5 млрд. рублей (в ценах соответствующих лет), в том числе в 2003 году – 67,4 млрд. рублей.

За три последних года существенно повысился уровень освоения государственных инвестиций²: по программе в целом – до 93% в 2003 году против 90% в 2002 году и 72% в 2001 году, в том числе в производственном комплексе – до 94% в 2003 году против 76% в 2001 году и особенно в социальном комплексе – до 93% в 2003 году против 70% в 2001 году.

В 2001–2003 годах значительно выросли масштабы участия государства в финансировании строек и объектов ФАИП. Доля федерального бюджета в общей стоимости строительства объектов программы возросла с 25% в 2001 году до 45% в 2003 году. Наиболее значимой поддержкой государства в части финансирования инвестиций в основной капитал оказалась для комплекса транспорта и связи (доля госинвестиций в общей стоимости строительства выросла с 12% в 2001 году до 82% в 2003 году) и агропромышленного комплекса (с 69% до 72% соответственно). В наименьшей степени участие государства проявлялось в финансировании объектов промышленности (в 2003 году – 35%), а также социального комплекса (44%).

Вместе с тем за рассматриваемый период эффективность реализуемого с участием государства инвестиционного процесса повысилась незначительно: за счет госинвестиций было введено в эксплуатацию 31% от пре-

дусмотренных на 2003 году строек. Из намеченных к вводу в действие 739 строек введено в эксплуатацию 119, кроме того, введены 107 строек из числа предусмотренных к вводу в последующие годы. Всего за счет государственных капитальных вложений было введено в действие на полную мощность 135 строек и 91 – частично.

Одна из причин, переходящая из года в год и препятствующая успешной реализации ФАИП, – отсутствие достаточного финансирования проектов. При этом в основном речь идет не о выполнении графиков бюджетных ассигнований, а о невозможности выполнения обязанностей по финансированию проектов из внебюджетных источников. В результате происходит замораживание бюджетных средств и перевод проектов в разряд «долгостроев». Основная причина «недополучения» средств из внебюджетных источников – отсутствие обоснованного расчета эффективности инвестиционных проектов. Отсутствие таких расчетов наиболее сильно сказывается на финансировании некоммерческих, социально ориентированных проектов. Расплывчатость поставленных целей не дает возможность определить необходимые и достаточные ресурсы для их достижения, создает питательную среду для сознательного завышения смет расходов и нерационального использования выделяемых ресурсов. Все это приводит к невозможности осуществления должного контроля со стороны государственных органов за целевым использованием средств и отсутствием инвестиционной привлекательности таких проектов для частных инвесторов.

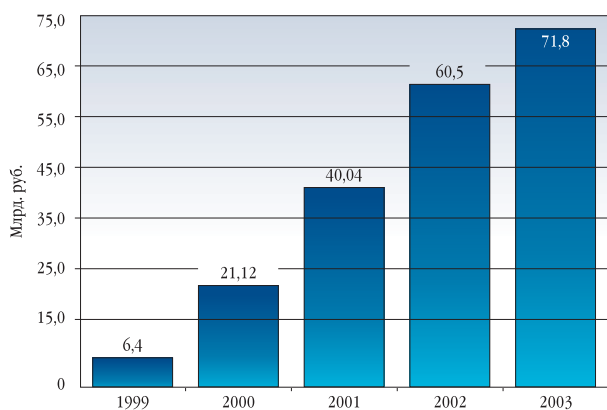
Особенностью Федеральной адресной инвестиционной программы на 2005 год является ее формирование в условиях реформирования бюджетного процесса, создания новой модели бюджетного планирования, предусматривающей переход от управления бюджетными ресурсами (затратами) к бюджетированию, ориентированному на конкретный результат. Новая идеология разработки бюджета нацелена на максимально эффективное управление государственными финансами, обеспечение преемственности, непрерывности и прозрачности формирования бюджетных расходов.

² Доля использованных (освоенных) государственных инвестиций к общему фактически профин-

нансированных из средств федерального бюджета инвестиций.

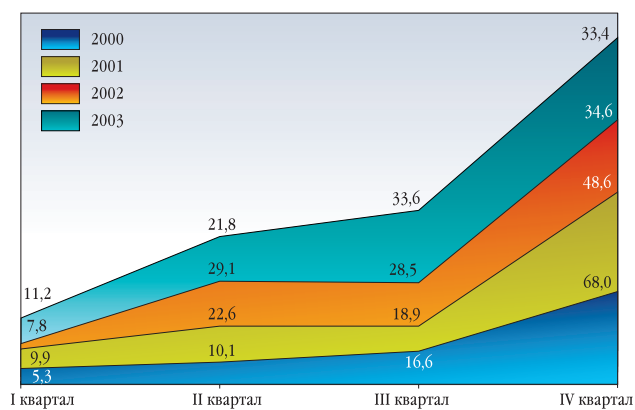


1



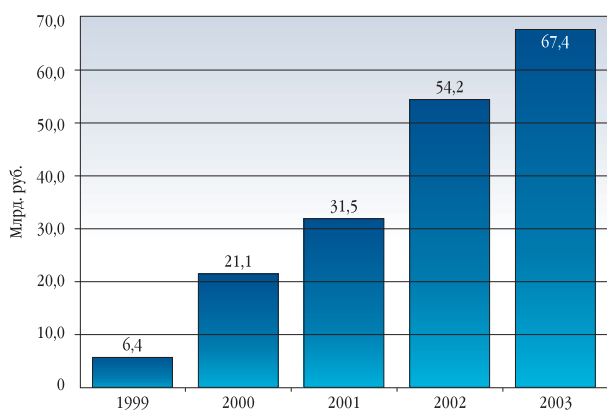
ДИНАМИКА ФИНАНСИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КАПИТАЛЬНЫХ ВЛОЖЕНИЙ (МЛРД. РУБЛЕЙ В ЦЕНАХ СООТВЕТСТВУЮЩИХ ЛЕТ)

2



ДИНАМИКА ФИНАНСИРОВАНИЯ В 2000–2003 ГОДАХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КАПИТАЛЬНЫХ ВЛОЖЕНИЙ (В ПРОЦЕНТАХ ОТ ГОДОВОГО ОБЪЕМА)

3



ДИНАМИКА ФИНАНСИРОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АДРЕСНОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРОГРАММЫ В 1999–2003 ГОДАХ (МЛРД. РУБЛЕЙ В ЦЕНАХ СООТВЕТСТВУЮЩИХ ЛЕТ)

В контексте намечаемого перехода к «управлению результатами» Федеральная адресная инвестиционная программа в соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах сформирована на основе:

- развития и расширения сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования, обеспечивающих прямую взаимосвязь между выделяемыми главными распорядителям бюджетными ресурсами и планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами и целями государственной политики;
- планирования лимитов и структуры бюджетных ассигнований на основе среднесрочного финансового плана;
- разделения бюджетных расходов на «действующие» обязательства, вытекающие из ранее принятых законодательных и других нормативных актов, заключенных договоров, действующих программ, и «принимаемые» в ходе формирования бюджета на очередной финансовый год обязательства;
- повышения ответственности администраторов бюджетных средств, переориентации их деятельности с «освоения» выделенных им ассиг-

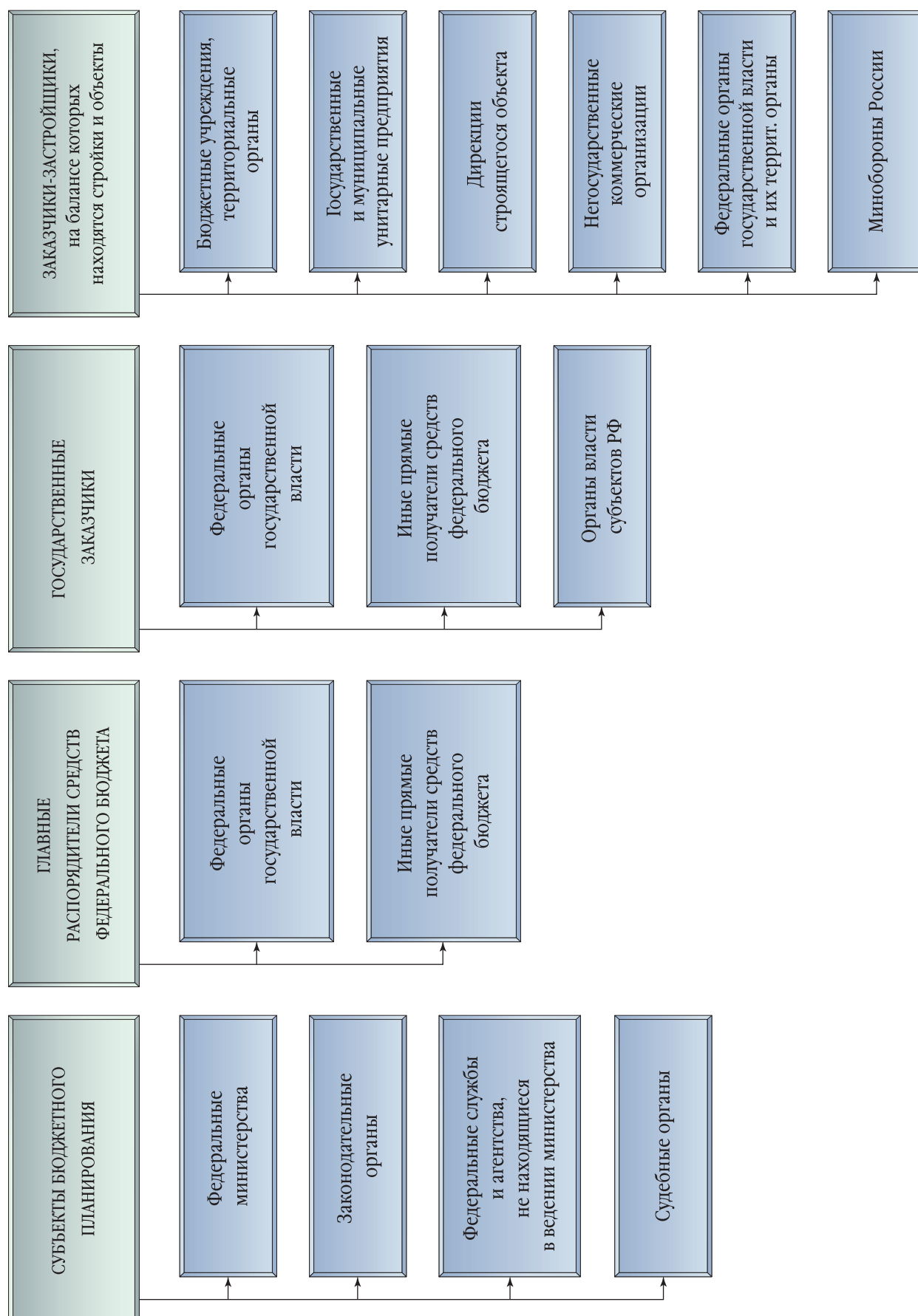
нований на достижение конечных, общественно значимых и измеримых результатов.

Федеральная адресная инвестиционная программа формируется в соответствии с новыми подходами к бюджетным расходам с соблюдением следующих принципов:

- распределение государственных капитальных вложений на основе критериев и четкого порядка формирования перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд в соответствии с приоритетами государственного инвестирования по конкретным администраторам бюджетных средств;
- ориентация инвестиционных расходов бюджета на достижение конечных результатов. Обеспечение максимальной социально-экономической эффективности инвестиционных расходов федерального бюджета;
- проведение мониторинга хода строительства строек и объектов для оценки результативности и эффективности использования бюджетных инвестиций и деятельности администраторов бюджетных средств;
- отражение в титульных списках строек государственных капитальных вложений по годам строительства (с целью перехода от годового к среднесрочному финансовому планированию);
- разграничение полномочий между уровнями власти в Российской Федерации, установленное федеральными законами «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Включение в ФАИП объектов, строительство и модернизация которых имеет федеральное значение и входит в функции федерального правительства;
- гарантированное выполнение в полном объеме «действующих» обязательств, то есть приоритетное включение в ФАИП переходящих объектов, которые финансировались из средств федерального бюджета в предшествующие годы. Обеспечение их финансирования в объемах, необходимых для завершения строительства в установленные сроки;



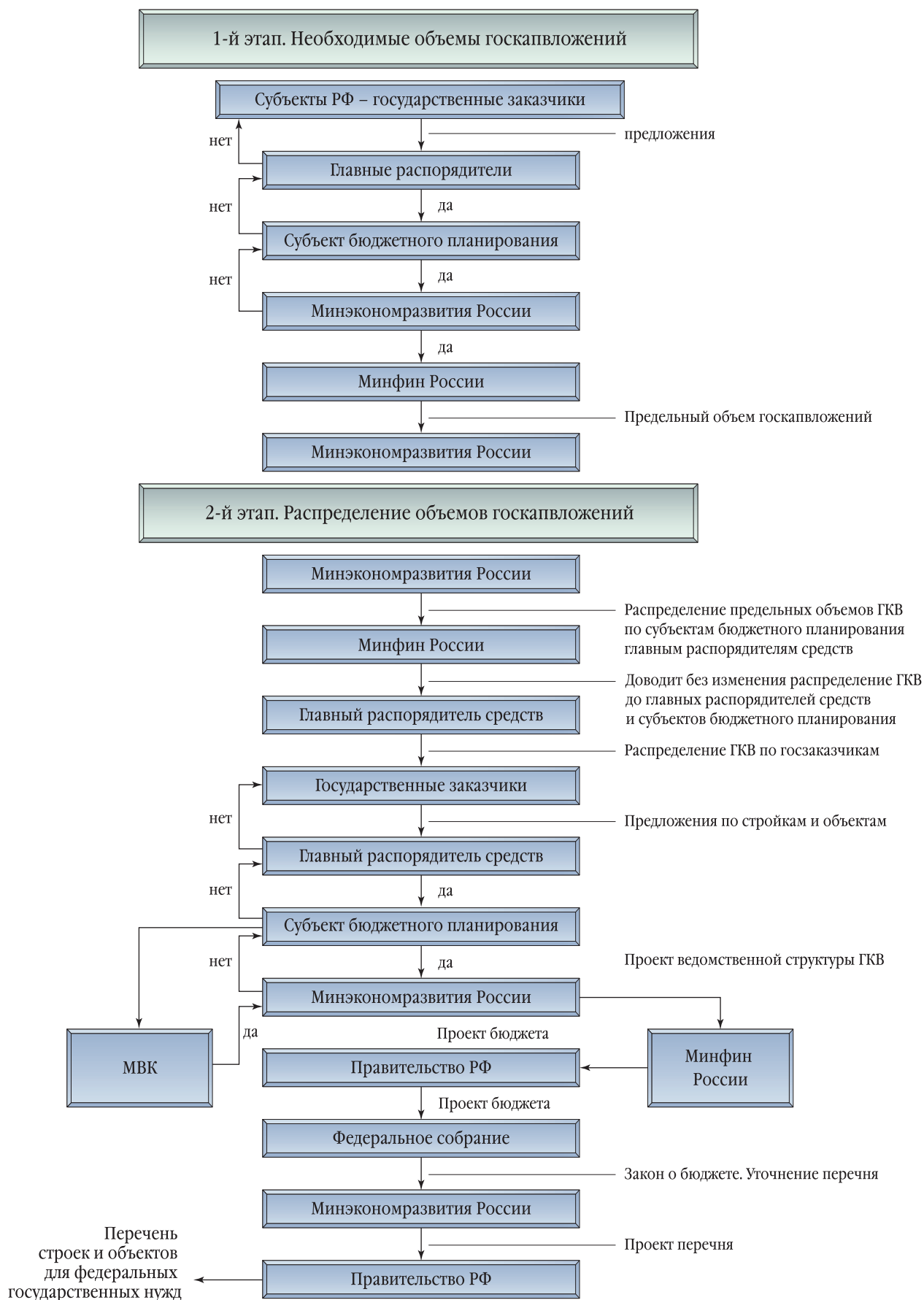
4



УЧАСТНИКИ ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПЕРЕЧНЯ СТРОЕК И ОБЪЕКТОВ ДЛЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД



5



ФОРМИРОВАНИЕ ПЕРЕЧНЯ СТРОЕК И ОБЪЕКТОВ ДЛЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД



- открытость, «прозрачность» и адресность принимаемых решений о реализации инвестиционных проектов;
- введение ответственности главных распорядителей бюджетных средств, государственных заказчиков и получателей бюджетных средств за достижение поставленных целей.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года №714 «Об утверждении Положения о формировании перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд и их финансировании за счет средств федерального бюджета» определены процедуры формирования и финансирования перечня строек и объектов, финансирование которых осуществляется за счет государственных капитальных вложений, предусмотренных на реализацию Федеральной адресной инвестиционной программы в составе закона о федеральном бюджете на очередной год.

В то же время в период с 2002 года был принят ряд нормативных правовых актов, направленных на совершенствование бюджетного законодательства, в том числе на построение принципиально новой системы межбюджетных отношений, обеспечивающей четкое разграничение расходов и доходных полномочий органов власти разных уровней, смещение акцентов бюджетного процесса от «управления бюджетными ресурсами» (затратами) на «управление результатами» путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса, а также начата подготовка к проведению реструктуризации бюджетного сектора.

Вместе с тем реализация ряда положений вышеуказанного постановления Правительства РФ оказалась не урегулирована нормативными правовыми актами Российской Федерации: не определены функции заказчика-застройщика при строительстве объектов для государственных нужд, вопросы создания и содержания дирекции строящегося объекта, четко не разграничены полномочия между главным распорядителем средств федерального бюджета и государственным заказчиком строек и объектов.

Все это потребовало разработки новой редакции Положения о формировании перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд и их финансировании за счет средств федерального бюджета.

Проектом постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положений о формировании перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд и их финансировании за счет средств федерального бюджета, о государственном заказчике, заказчике-застройщике по стройкам и объектам Федеральной адресной инвестиционной программы, финансируемым по перечню строек и объектов для федеральных государственных нужд» предусматривается:

- включение определений государственных капитальных вложений, воспроизводственной структу-

ры государственных капитальных вложений, Перечня строек и объектов, главного распорядителя государственных средств (федеральные органы государственной власти), государственного заказчика (в зависимости от формы собственности стройки или объекта), заказчика-застройщика (балансодержатель стройки или объекта), субъекта бюджетного планирования;

- разделение полномочий и функций между субъектами бюджетного планирования, главными распорядителями средств федерального бюджета, государственными заказчиками, заказчиками-застройщиками по формированию, финансированию строек и объектов, а также реализации инвестиционных проектов;
- привязка разработки перечня строек и объектов к срокам разработки прогноза социально-экономического развития РФ, Федеральной адресной инвестиционной программы, проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной год;
- изменение процедуры формирования перечня строек и объектов в связи с введением в бюджетный процесс субъектов бюджетного планирования, а также разделения функций между главным распорядителем средств федерального бюджета и государственным заказчиком строек;
- введение исчерпывающего перечня документов, необходимого для включения строек и объектов в Перечень;
- введение запрета для включения строек и объектов, относящихся к нефедеральной собственности, без разработки и утверждения предпроектной и проектной документации;
- проведение Минэкономразвития России экономической оценки предпроектной и проектной документации на строительство, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение строек и объектов федеральных органов государственной власти;
- разработка положений о государственном заказчике и заказчике-застройщике, в которых определены их функции, полномочия и ответственность по стройкам и объектам ФАИП;
- урегулирование вопросов передачи части полномочий государственного заказчика заказчику-застройщику по стройкам и объектам ФАИП;
- определение возможности создания Дирекции стройки или объекта только в случае нового строительства.

Реализация политики государственного инвестирования в 2005 году и последующие годы сориентирована на содействие диверсификации экономики, повышение ее конкурентоспособности на основе обеспечения инновационной направленности, роста эффективности производства и производительности труда.