

УДК 338.2

***ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ БЮДЖЕТНОГО ИНВЕСТИРОВАНИЯ В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ***

Мелихова М.Н.¹

Студентка 3 курса, группа ГМФ 3-3,

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

Москва, Россия

Аннотация

В данной статье рассмотрены теоретические основы повышения эффективности бюджетного инвестирования в Российской Федерации путем изучения понятия бюджетных инвестиций, определения их роли и задач, составления классификации по различным признакам, а также обзора нормативных правовых актов, регулирующих бюджетное инвестирование в Российской Федерации. Определена основная проблема бюджетного инвестирования с теоретической точки зрения и предложен метод её устранения.

Ключевые слова: бюджетные инвестиции, инвестирование, повышение эффективности, нормативные правовые акты, капитальные вложения.

***THEORETICAL ASPECTS OF BUDGET INVESTMENT IN THE
RUSSIAN FEDERATION***

Melikhova M.N.

3rd year student, group GMF 3-3,

Financial University under the Government of the Russian Federation

Moscow, Russia

¹ Научный руководитель Тюрина Ю.Г., д.э.н., доцент, профессор Департамента общественных финансов, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва
Вектор экономики | www.vectoreconomy.ru | СМИ Эл № ФС 77-66790, ISSN 2500-3666

Annotation

This article discusses the theoretical side of improving the efficiency of budget investment in the Russian Federation by examining the concept of budget investment, defining their role and tasks, compiling classification for various grounds, and reviewing the regulatory acts governing budget investment in the Russian Federation. The main problem of budget investment from the theoretical side is determined and a method for its elimination is proposed.

Key words: budget investments, investment, efficiency improvement, legal acts, capital investments.

Исследование наиболее эффективного использования бюджетных инвестиций приобретает особую актуальность в связи с современной экономической ситуацией, так как проблемы эффективности расходования средств, направляемых на бюджетные инвестиции, становятся все очевиднее и требуют скорейшего решения. На данный момент тема эффективности бюджетного инвестирования глубоко изучается по всем возможным аспектам. Расходование бюджетных средств в таком объеме, в каком они выделяются на бюджетное инвестирование, предполагает строгий контроль за их использованием и требует высокой эффективности расходования. На данный момент, несмотря на высокий интерес к теме повышения эффективности бюджетных инвестиций в научной среде, всё ещё существует большое количество нерешенных проблем, связанных с теоретической составляющей реализации бюджетного инвестирования.

Определение инвестиций в законодательстве Российской Федерации приведено в Федеральном законе от 25 февраля 1999 г. № 39 - ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» [10].

Для того чтобы раскрыть понятие непосредственно бюджетных инвестиций, необходимо обратиться к Бюджетному кодексу Российской Федерации (далее БК РФ) [4]. В соответствии со статьёй 6 БК РФ бюджетные инвестиции определяются как «бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества».

В рамках исследования необходимо также рассмотреть другие нормативные правовые акты, регулирующие осуществление государством инвестиционной деятельности. Более полное описание тех инвестиций, которые следует отнести к бюджетным, содержится в других статьях Бюджетного кодекса, а также иных нормативных правовых актах.

Начать следует с БК РФ, который является основным и главным документом, определяющим инвестиционную деятельность государства. Кроме статьи 6 БК РФ, дополнительные сведения о бюджетных инвестициях содержатся в ст. 79 и ст. 80 БК РФ, в которых предусматривается порядок осуществления расходов на финансирование бюджетных инвестиций.

В статье 79 БК РФ определяется возможность осуществления бюджетных инвестиций бюджетным и автономным учреждениям. В частности, бюджетные инвестиции, направляемые на объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации, её субъектов и муниципальной собственности в форме капитальных вложений в основные средства соответствующих государственных (муниципальных) учреждений и унитарных предприятий, предусматриваются в соответствии с долгосрочными целевыми программами, а также нормативными правовыми актами соответственно Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации либо в установленном указанными органами порядке решениями главных распорядителей бюджетных средств

соответствующих бюджетов [4]. Кроме того, в ст.79 и ст.80 БК РФ определено, при каких условиях осуществляется финансирование бюджетных инвестиций и последствия предоставления бюджетных инвестиций юридическим лицам.

БК РФ также определяет формы финансирования инвестиционных проектов, условия финансирования инвестиционной деятельности за счет централизованных инвестиционных ресурсов и то, что в составе капитальных расходов бюджетов может быть сформирован бюджет развития, порядок и условия формирования которого определяются уже не кодексом, а федеральным законом.

Далее перейдем к федеральным законам, регулирующим инвестиционную деятельность в Российской Федерации.

Уже было указано, что в Федеральном законе от 25 февраля 1999 г. № 39 - ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» приведено определение инвестиций. Далее рассмотрим ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 03.06.2006 № 76-ФЗ). В данном федеральном законе закреплены обязанности государства по финансированию создания инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иной инфраструктуры особой экономической зоны за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Федерации, местного бюджета. Кроме того, указано, что инвестиции в особых экономических зонах осуществляются в соответствии с бизнес-планом.

Также необходимо отметить, что в системе правовых актов Постановление Правительства «О порядке размещения централизованных инвестиционных ресурсов на конкурсной основе» от 22.06.94 № 744 предусматривает переход от целевого распределения бюджетных средств к оказанию государственной поддержки частным инвесторам на конкурсной

основе [8] (для реализации была создана Комиссия по инвестиционным конкурсам при Министерстве экономического развития Российской Федерации, а также организованы рабочая группа и экспертный совет для отбора наиболее эффективных инвестиционных проектов).

Постановление Правительства РФ «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация» раскрывает сущность федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ и определяет порядок разработки проекта и утверждения целевых программ. Кроме того, в Постановлении перечисляются этапы разработки проекта и утверждения [9], в числе которых этапы по разработке проекта концепции целевой программы, этапы по разработке, экспертизе и рассмотрению проекта целевой программы, этапы по дальнейшей доработке и утверждению проекта целевой программы.

Кроме этапов разработки проекта и его утверждения, рассматриваемое постановление устанавливает, что государственные заказчики целевой программы сообщают о заключенных контрактах на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг, иных гражданско-правовых договорах в рамках обеспечения целевой программы за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и внебюджетных источников в Министерство экономического развития Российской Федерации и коллегиям Военно-промышленной комиссии Российской Федерации. Также указано, что государственный заказчик целевой программы уточняет при необходимости, кроме всего прочего, целевые индикаторы, показатели и затраты по мероприятиям целевой программы с учетом выделяемых на реализацию целевой программы финансовых средств и впоследствии предоставляет в Министерство экономического развития Российской Федерации данную корректировку целевой программы.

Кроме того, существует ещё ряд документов, определяющих условия финансирования инвестиционной деятельности за счет централизованных инвестиционных ресурсов. К ним относятся: Положение об Инвестиционном фонде Российской Федерации, Методические рекомендации о порядке организации и проведения конкурсов по размещению централизованных инвестиционных ресурсов» и в ряде других документов [2] и Порядок предоставления государственных гарантий на конкурсной основе за счет средств Бюджета развития Российской Федерации.

Сущность бюджетных инвестиций достаточно четко отражена в рассмотренных нормативных правовых актах, однако присутствуют неточности при понимании предмета разными авторами, что говорит об определенной неясности природы бюджетных инвестиций.

Следует отметить, что существует также понятие «капитальные вложения». Между ним и понятием «инвестиции» существуют незначительные различия, а некоторые авторы (к примеру, А.С. Нешиной в издании «Инвестиции») и вовсе придерживаются мнения, что два данных термина являются синонимами [6]. Несмотря на это, в части учебных пособий и научных работ инвестиционная деятельность включает в себя деятельность по осуществлению капитальных вложений, то есть последняя является одной из форм первой. Исходя из этого, существуют некоторые трудности в разграничении понятий «бюджетные инвестиции» и «государственные капитальные вложения», в частности из-за отсутствия конкретной формулировки определения государственных капитальных вложений в каком-либо нормативно-правовом акте Российской Федерации. Тем не менее, в нашем исследовании два рассмотренных выше термина не будут являться синонимами.

Бюджетные инвестиции исполняют роль вложений, осуществляемых из бюджетов различных уровней Российской Федерации, ориентированных на

увеличение активов страны и поддержание активного экономического роста отраслей экономики и отдельных её субъектов.

Кроме того, бюджетные инвестиции за счет исполнения своей роли по увеличению активов страны и её капитала позволяют создавать новые источники государственных доходов и увеличивают гибкость бюджета в целом. Несмотря на кризисные условия, в которых российской экономике приходится существовать на данный момент, бюджетные инвестиции способствуют достижению поставленных целей развития с помощью повышения эффективности использования расходов бюджета и их оптимизации.

Выделяя задачи бюджетных инвестиций, следует уделить внимание внутреннему содержанию отношений, в которых они участвуют. В качестве первой задачи инвестиций можно назвать материальное обеспечение выполнения регулирующей функции государства. С одной стороны, в условиях функционирования рыночной экономики нельзя утверждать, что для обеспечения экономической стабильности достаточно одной лишь реализации механизма рыночной саморегуляции. Так как именно инвестиции стимулируют экономический рост лучше всего, то активируют спрос в долгосрочном плане и расширяют производственные возможности – в долгосрочном [5], то именно инвестирование поможет нашему государству регулировать экономику. Для регулирования экономики страны необходимы долгосрочные и капиталоемкие инвестиции, отличающиеся высокими рисками. Безусловно, одними лишь частными инвестициями обойтись нельзя, так как при высоком уровне риска привлечение достаточного количества средств из частного сектора экономики невозможно. Из международной практики ясно, что реализация крупномасштабных проектов невозможна лишь с помощью средств одного государства или одного бизнеса.

Государство является крупнейшим собственником имущества, именно поэтому оно должно выступать инвестором [5]. Если на стратегически важные для повышения благосостояния общества объекты будут направлены бюджетные инвестиции, то это приведет к привлечению частных - через софинансирование и соинвестирование. Кроме того, государство предоставляет гарантии частному капиталу и выделяет средства для финансирования инвестиционных проектов. Данные действия со стороны государства имеют целью смягчения кризисных явлений в экономике, однако их совершение предполагает максимально эффективное расходование средств, что требует необходимости обоснования целесообразности такой поддержки. Необходимо соблюдение ряда условий, чтобы бюджетные инвестиции были направлены на предприятия и достигли, в конечном счете, наибольшей эффективности. К таким условиям можно отнести социально-экономическую значимость предприятия для страны, наличие у предприятия определенного потенциала и доказанность эффективности предоставления бюджетной инвестиции и точки зрения её доходности [7].

С первой задачей бюджетных инвестиций неразрывно связана вторая – поддержка региональной экономики. В настоящее время в Российской Федерации существует значительная экономическая региональная асимметрия, выраженная через неравномерные темпы экономического роста регионов и существенную разницу в социально-экономическом развитии, хорошо прослеживаемую от региона к региону [12]. Одним из возможных последствий этой ситуации является то, что бюджетные инвестиции распределены по территории Российской Федерации крайне неравномерно [3]. Данная ситуация оказывает негативное воздействие на экономику нашей страны, так как наличие региональной асимметрии и обособленность региональных экономик может привести к дальнейшему развитию острых кризисных экономических ситуаций. Для предотвращения данных

негативных явлений государство должно осуществлять необходимое регулирование социально-экономического развития регионов, которое может быть осуществлено с помощью бюджетных инвестиций, так как стимулирование экономики является одной из важнейших функций общественных финансов [3]. При предоставлении бюджетных инвестиций регионам будет повышаться уровень инвестиционной привлекательности и активности в затронутых инвестициями регионах, будет осуществляться стимулирование экономики в регионах. В частности, предоставление бюджетных инвестиций градообразующим предприятиям приведет к повышению экономического состояния, и, как следствие, социального благополучия монопоселений [7].

В зависимости от уровня бюджетов различается и эффективность стимулирования экономики страны [3], поэтому тенденции экономического развития в регионах и влияние на них бюджетных инвестиций, предоставляемых из бюджетов разных уровней, эффективность их использования и влияние на общую ситуацию в регионе являются одним из самых важных вопросов и причин для рассмотрения при исследовании возможности повышения эффективности бюджетных инвестиций.

Говоря о классификации инвестиций по источникам финансирования, следует выделить централизованные и нецентрализованные инвестиции [6]. К нецентрализованным инвестициям относятся инвестиции, осуществляемые за счет юридических и физических лиц-застройщиков. Централизованные инвестиции включают в себя инвестиции, осуществляемые за счет средств федерального бюджета и средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Именно этот вид инвестиций относится к бюджетным инвестициям и является предметом дальнейшего исследования.

Так как при помощи бюджетных инвестиций будет происходить повышение инвестиционной активности всей экономики, и частного сектора

в том числе, бюджетные инвестиции должны быть предоставлены в достаточном объеме. Это значит, что бюджетные инвестиции должны быть направлены не только из федерального, но и из региональных бюджетов.

При осуществлении государством инвестиционной деятельности бюджетные средства направляются из бюджетов разных уровней:

- Из федерального бюджета. Бюджетные инвестиции, направляемые из бюджета данного уровня, осуществляются при условии, что расходы, являющиеся следствием их предоставления, относятся к расходам на реализацию соответствующих федеральных целевых программ [5]. Федеральная целевая инвестиционная программа – это совокупность инвестиционных проектов. Особенностью федерального уровня предоставления инвестиций является существование Инвестиционного фонда Российской Федерации. Он представляет собой особый механизм, осуществляющий формирование, планирование и реализацию инвестиционных проектов. Кроме того, бюджетные инвестиции из федерального бюджета могут осуществляться при условии соответствующего предложения Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

- Из бюджетов субъектов Российской Федерации. Данные инвестиции осуществляются при условии, что требуемые денежные средства являются расходами на реализацию региональных целевых программ соответствующего субъекта [5]. Также они могут быть осуществлены на основании предложений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В целом важной чертой бюджетных инвестиций является то, что решение о их подготовке и реализации осуществляется в порядке, установленном соответствующим органом власти в зависимости от уровня бюджета, из которого предоставляются средства: Правительством или

Президентом Российской Федерации, если инвестиции предоставляются из федерального бюджета, и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, если инвестиции осуществляются из бюджетов субъектов и местной администрацией муниципального образования, если средства для осуществления инвестиций направляются из местных бюджетов.

Для выяснения путей повышения эффективности бюджетных инвестиций необходимо привести более подробную классификацию по наиболее существенным признакам.

Таблица 1 - Классификация бюджетных инвестиций

Классификационный признак	Вид бюджетных инвестиций
Источник финансирования	- Из федерального бюджета - Из бюджета субъектов
Объект	- Инвестиции в объекты государственной (муниципальной) собственности Российской Федерации - Инвестиции юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями (унитарными предприятиями)
Субъект	- Инвестиции, включенные в инвестиционные проекты, финансируемые из федерального бюджета в порядке, установленном Правительством Российской Федерации - Инвестиции, включенные в инвестиционные проекты, финансируемые из бюджетов субъектов в порядке, установленном органами исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации

*Составлено по [6], [4]

Говоря о теоретической стороне вопроса повышения эффективности бюджетных инвестиций, следует определить, что же является фактором их снижения. В рамках данного исследования фактором снижения эффективности бюджетных инвестиций была выделена неоднозначность толкования термина «инвестиции» в нормативно-правовых актах.

Отсутствие единого определения ведет к нечеткому пониманию содержания бюджетных инвестиций, их функций и задач, что затрудняет, в частности, исследовательскую деятельность [1]. Кроме определения,

содержащегося в БК РФ, существует ряд других определений в экономической литературе. Лавров М.А. приводит такое определение: «создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости основных средств и иного имущества, находящихся в государственной собственности», которое, на наш взгляд, является наиболее близким с определением из БК РФ: «бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества». В БК РФ под объектами бюджетных инвестиций понимаются инвестиции в государственные унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, инвестиции в государственные унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления и инвестиции в объекты капитального строительства в рамках долгосрочных целевых программ. Под бюджетными инвестициями понимаются капитальные вложения, что, по нашему мнению, является в корне неверным. Инвестиции вкладываются в объекты предпринимательской или иной собственности, в то время как капитальные вложения направляются лишь на новое строительство, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение действующих предприятий, приобретение машин, оборудования. Таким образом, инвестиции включают в себя понятие капитальных вложений, эти два понятия не равны. Если в нормативных правовых актах определяется лишь сторона бюджетных инвестиций как капитальных вложений, то в состав бюджетных инвестиций не попадает значительная часть затрат на государственную поддержку коммерческих организаций. Нормативными правовыми актами никаким образом не регламентируются бюджетные инвестиции на капитальный ремонт и инновации, а также финансовые инвестиции. Данные недостатки сокращают объем необходимых поступлений в бюджет на развитие инновационной среды, на операции с

ценными бумагами, находящимися в федеральной, региональной или муниципальной собственности.

Чтобы учесть все аспекты инновационной деятельности из бюджетов бюджетной системы, необходимо определять осуществление бюджетных инвестиций не только на часть инвестиционной деятельности. В нормативные правовые акты необходимо включить определение инвестиций как вложений всех видов имущественных и интеллектуальных ценностей за счет средств бюджетов всех уровней в объекты предпринимательской и других видов деятельности для создания или увеличения стоимости имущества (реальных и финансовых активов), получения инвестиционных доходов в виде неналоговых поступлений от участия в реальном и финансовом инвестировании.

Библиографический список

1. Айриева, А.Н. Развитие планирования бюджетных инвестиций на региональном уровне // Вестник Саратовского государственного технического университета. – 2011. - №4. – С.305-309.
2. Алексеев, А.В. Современные инвестиционные приоритеты в российской промышленности / А.В. Алексеев, Н.Н. Кузнецова // ЭКО. - 2009.-№4. С. 2-19.
3. Белов А.В. Бюджетные инвестиции и стимулирование экономического роста // Проблемы современной экономики. – 2013. - №1(45). – С.89-92.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ (ред. от 28.11.2018) // Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, №31, ст. 3823.

5. Деркач, Д. Д. Бюджетное инвестирование / Д.Д. Деркач, М.П. Студенова, О.С. Доценко // Вопросы экономики и управления. — 2016. — №4.1. — С. 8-11.
6. Инвестиции: учебник / А.С. Нешиной. - 9-е изд., перераб. и испр. - М.: Дашков и К, 2018. - 352 с.
7. Кайгородов, А.Г. Бюджетные инвестиции как инструмент государственной поддержки финансового оздоровления предприятий / А.Г. Кайгородов, А.А. Хомякова // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2013. - №1 (28). - С. 67-71.
8. Постановление Правительства «О порядке размещения централизованных инвестиционных ресурсов на конкурсной основе» от 22.06.1994 № 744. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3931/ (дата обращения: 27.04.2019).
9. Постановление Правительства РФ «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация» от 26.06.1995 №594. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7120/0afbd40f2155403cfd3c4df4668b5c74a2d9c6c4/ (дата обращения: 27.04.2019).
10. Федеральный закон от 25.02.1999 №39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений».
11. Шахбазян, Д.А. Повышение эффективности федеральных бюджетных инвестиций // Экономика и бизнес: теория и практика. – 2016. - №2 – С.83-84.

12. Шипунов, Ю.А. Бюджетные инвестиции как фактор социально-экономического развития российских регионов // Транспортное дело России. – 2009.-№5. – С.49-50.

Оригинальность 82%