

УДК 330.322.54(470+571)

И.В. Ёлохова, Ю.В. Дубровская

ОСОБЕННОСТИ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В РОССИИ

Рассматривается природа бюджетных инвестиций, раскрывается их роль в экономике страны. На основе предложенной классификации бюджетных инвестиций на социальные и экономические авторами обосновывается необходимость применения различных подходов к оценке их эффективности. Раскрывается сущность концепции государственно-частного партнерства как одного из наиболее эффективных способов осуществления бюджетных инвестиций в отечественной экономике.

Ключевые слова: бюджетные инвестиции, целевая программа, государственно-частное партнерство, показатели эффективности, фонд адресной инвестиционной поддержки, инвестиционный фонд РФ.

Роль института государства в развитии социально-экономических отношений, начиная с момента его образования и вплоть до наших дней, трудно переоценить. Конечно, степень регулирования органами власти хозяйственно-экономических процессов в разные периоды времени достаточно сильно различалась. Так, если представители классической политической экономии, основоположником которой явился А. Смит, отвергали активное государственное регулирование, уповая на всесильность «невидимой руки рынка», то представители кейнсианства – новой теории, создателем которой явился Дж. М. Кейнс, наоборот, обосновывали необходимость государственного регулирования хозяйственной деятельности. Период конца XX – начала XXI века охарактеризовался противостоянием идей кейнсианцев и экономическими теориями монетаризма (М. Фридмен). Не вдаваясь в научные рассуждения по вопросу конкуренции в истории экономической мысли концепций «экономического либерализма» и «государственного консерватизма», заметим, что на сегодняшний день в экономической науке не сложился общепризнанный, единый подход к решению проблемы определения уровня государственного регулирования хозяйственной деятельности. Как нам представляется, степень и направления регулирования органами власти указанной деятельности должны определяться с учетом выбранных приоритетов стратегии.

© Ёлохова И.В., Дубровская Ю.В., 2012.

Ёлохова Ирина Владимировна – д-р экон. наук, доцент, завкафедрой управления финансами ФГБОУ ВПО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет», e-mail: elohova.iv@gmail.com.

Дубровская Юлия Владимировна – канд. экон. наук, доцент кафедры управления финансами ФГБОУ ВПО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет», e-mail: uliadubrov@mail.ru.

гического развития отдельных стран и будут достаточно индивидуальны. Вместе с тем следует отметить факт того, что удельный вес валового внутреннего продукта, перераспределяемого через бюджеты различных уровней, в развитых странах неуклонно растет (табл. 1).

Таблица 1
Динамика доли государственных расходов в объеме ВВП
развитых стран (%) [1]

Страна	1880 г.	1929 г.	1960 г.	1970 г.	1980 г.	1990 г.	1998 г.	2010 г.	2011 г. (оценка)	2012 г. (прогноз)	2013 г. (прогноз)	2014 г. (прогноз)
США	8,0	10,0	27,8	32,2	31,4	32,8	33,1	41,1	41,2	39,8	39,4	39,8
Япония	11,0	19,0	18,3	19,3	32,0	31,3	35,5	40,3	41,6	40,5	40,5	40,2
Англия	10,0	24,0	32,6	39,3	43,0	39,9	39,7	47,0	46,0	44,3	42,5	41,0
Герма-ния	10,0	31,0	32,0	37,6	47,9	45,1	47,4	46,6	45,5	44,5	44,0	43,5
Франция	15,0	19,0	34,6	38,9	46,1	49,8	53,2	56,7	55,8	55,2	54,1	53,2

Представленные в табл. 1 данные можно объяснить тем, что основные расходы бюджета с XVII по XIX век носили военно-политический характер, социальные расходы были весьма ограничены, вмешательство государства в экономику не носило существенного и системного характера. В XX веке участие государства в развитии социально-экономической системы значительно расширилось, что было обусловлено необходимостью ограничения власти монополий и необходимостью смягчения и профилактики экономических кризисов. Также в этот период резко увеличиваются расходы государства на развитие инфраструктуры, милитаризацию экономики, содержание растущего государственного аппарата. Если говорить о современных тенденциях, то в последние пять лет, в связи с кризисными явлениями в мировой экономике, наблюдается повышение степени участия государства в перераспределительных процессах. Отчасти это объясняется тем, что сокращение социальных расходов (жилищных субсидий, пособий по безработице, объемов финансирования социальных отраслей) затрагивает широкие слои населения, приводя к нарастанию социальной напряженности и другим отрицательным последствиям. Поэтому практически во всех странах происходит постоянный рост бюджетных расходов, даже если имеет место посткризисное снижение доходов.

В России на современном этапе (период 2010–2012 годов) расходы бюджетов бюджетной системы составляют порядка 36–37 % ВВП [1]. Это означает, что почти треть от общего объема совокупной рыночной стоимости

всех конечных товаров и услуг, созданных отечественными производителями в течение года (порядка 21 трлн руб.) с помощью налоговых инструментов изымается органами власти различных уровней из оборота хозяйствующих субъектов и направляется на обеспечение интересов и нужд общества. Необходимость эффективного расходования такого объема средств органами власти не вызывает сомнения, что обуславливает актуальность темы данного исследования.

Следует отметить, что отечественным законодателем закреплен принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств [2], предполагающий, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств. Вместе с тем, критерий наименьших затрат нельзя признать объективным критерием эффективности и результативности, что связано с аналогичным качеством предоставляемых услуг, товаров. Поэтому основной задачей бюджетной политики на современном этапе является проведение анализа эффективности расходов бюджета, т.е. соизмерение эффективности произведенных расходов с достигнутыми результатами.

В основе нового подхода к управлению бюджетными ресурсами лежит хорошо известная в мировой экономической практике модель бюджетирования, ориентированного на результат в рамках среднесрочного финансового планирования. Суть данного подхода состоит в смещении акцентов от управления бюджетными ресурсами (затратами) на управление результатами.

Наиболее успешно реформы прошли в 1980–1990-е годы в странах с англо-саксонской системой права – Великобритании, США, Канаде, Новой Зеландии и Австралии, а также в имеющих сходную правовую систему скандинавских странах (Швеция, Финляндия). Международный опыт свидетельствует о том, что использование бюджетирования, ориентированного на результат, позволяет рассчитывать на повышение эффективности и прозрачности управления бюджетными ресурсами, когда обеспечивается их распределение не по статьям расходов, а по стратегическим целям и тактическим задачам, предусматривающим достижение определенных конечных результатов.

Необходимо отметить, что бюджетная политика в области расходов ориентирована, как правило, на содействие устойчивому развитию страны в рамках двух основных направлений:

- 1) социальная политика;
- 2) экономическое развитие (модернизация экономики).

Причем по каждому направлению действуют отличные механизмы и инструменты реализации предусмотренных задач. Так, если говорить о реализации бюджетной политики, направленной на социальное развитие, то основным инструментом достижения эффективности расходования средств здесь являются приоритетные национальные проекты в определенных Правительством сферах (образование, здравоохранение, жилище), а также федеральные целевые программы (далее – ФЦП), разработанные в рамках данных проектов: ФЦП «Жилище» на 2011–2015 годы; ФЦП «Культура России (2012–2016 годы)»; ФЦП «Развитие образования на 2011–2015 годы». Вместе с тем целевые программы разрабатываются и с целью решения задач в области поддержки реального сектора экономики: ФЦП «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002–2010 годы и на период до 2015 года»; ФЦП «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу»; ФЦП «Повышение эффективности использования и развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса в 2009–2014 годах». Данные о количестве федеральных целевых программ и объемах бюджетных ассигнований, предусмотренных на их реализацию в 2010–2014 годах, приведены в табл. 2 [1].

Таблица 2
Федеральные целевые программы на 2010–2012 годы

Показатель	2010 год (отчет)	2011 год (Федеральный закон № 357-ФЗ (с изм.))	2012 год (проект)
Количество ФЦП (открытая часть)	53	56	55
Объем ассигнований, млрд руб.	764,7	924,0	1048,2
Доля расходов на ФЦП в общем объеме расходов федерального бюджета, %	8,1	9,9	9,4

Основным разделом любой целевой программы помимо непосредственного описания совокупности программных мероприятий, направленных на решение конкретной проблемы, являются целевые индикаторы и показатели, характеризующие достижение ее результатов. Таким образом, основной задачей реформирования бюджетного процесса на современном этапе является обоснование эффективности и целесообразности бюджетных расходов на этапе их планирования. Так, согласно Бюджетному посланию Президента РФ [3], практически ко всем расходам бюджетов необходим программный подход (рис. 1).

Структура бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию направлений федеральных целевых программ в 2012 году, отражена на рис. 2 [1].



Рис. 1. Планируемое распространение программного подхода по основным направлениям расходов федерального бюджета, %

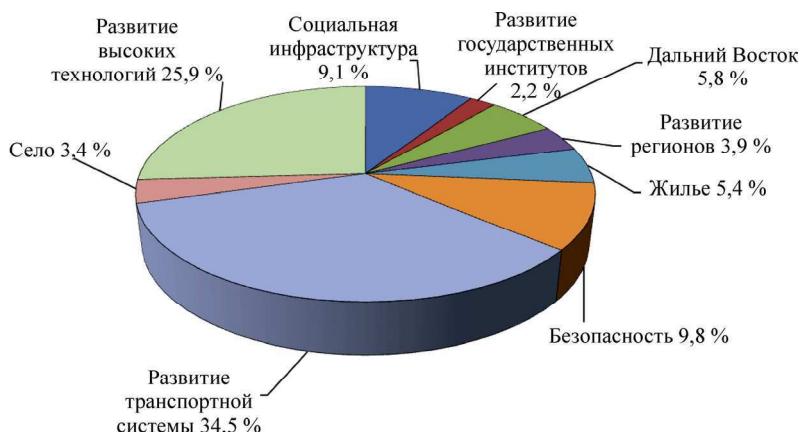


Рис. 2. Структура бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию направлений ФЦП в 2012 году

Следует отметить, что мероприятия целевых программ предусматривают, в основном, осуществление капитальных вложений в рамках решения конкретной проблемы (порядка 58 % от общей суммы расходов на федеральные целевые программы), т.е. «инвестиций в основной капитал (основные средства), в том числе затраты на новое строительство, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение действующих предприятий, приобретение машин, оборудования, инструмента, инвентаря, проектно-изыскательские работы и другие затраты» [4].

Так, объем расходов ФЦП на государственные капитальные вложения в 2012 году составит 610,6 млрд руб., или 58,2 % общей суммы расходов на федеральные целевые программы. Отметим, что согласно Бюджетному кодексу РФ бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества, считаются бюджетными инвестициями [2].

Согласно законодательству, бюджетные инвестиции могут быть осуществлены в пользу следующих учреждений и предприятий:

1. Государственных (муниципальных) учреждений. При этом происходит увеличение стоимости основных средств, находящихся на праве оперативного управления учреждений. Отметим, что в ходе реформирования сети бюджетных учреждений был принят соответствующий федеральный закон [5], определяющий три типа государственных и муниципальных учреждений, призванных реализовывать социальную политику: казенные, бюджетные и автономные. Новая система государственных (муниципальных) учреждений характеризуется различиями между ними по степени финансово-хозяйственной самостоятельности и независимости от государства, а также предусматривает выделение бюджетных средств не на содержание организации, а на полученный ею результат в виде объема и качества оказанных бюджетных услуг.

2. Государственных (муниципальных) унитарных предприятий. При этом происходит увеличение уставного фонда унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения. Согласно Федеральному закону [6], унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. Имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию.

3. Остальных юридических лиц (не являющихся государственными и муниципальными учреждениями и унитарными предприятиями), что обуславливает возникновение права государственной (муниципальной) собственности на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов юридических лиц. Как правило, такие бюджетные инвестиции осуществляются на принципах государственно-частного партнерства, под которым понимают соглашения между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемые с целью привлечения дополнительных инвестиций, и что еще более важно, как средство повышения эффективности бюджетного финансирования [7].

На сегодняшний день средства, направляемые на реализацию бюджетных инвестиций (из федерального бюджета), аккумулируются в двух основных бюджетных фондах – Федеральной адресной инвестиционной программе

(далее по тексту – ФАИП) и Инвестиционном фонде Российской Федерации. Согласно действующему законодательству [8], в ФАИП включаются бюджетные ассигнования федерального бюджета на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности РФ и собственности юридических лиц (не являющихся государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями), а также предоставление субсидий федерального бюджета на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов РФ или муниципальной собственности. Следует отметить, что большая часть объектов капитального строительства утверждается соответствующими ФЦП (по данным за 2011 год – программная часть ФАИП составила 506 млрд руб., непрограммная – 257 млрд руб.) [9]. Главная цель использования средств инвестиционного фонда РФ – поддержка приоритетных для государства и регионов конкретных инвестиционных проектов путем создания транспортной, инженерной или энергетической инфраструктуры государственного или муниципального значения, без которой эти проекты не могут быть реализованы.

В табл. 3 представлены основные особенности формирования и использования ФАИП и инвестиционного фонда РФ, выявленные авторами в процессе исследования.

Таблица 3

**Особенности формирования и использования ФАИП
и Инвестиционного фонда РФ**

Показатель	ФАИП	Инвестиционный фонд РФ
Объем финансирования, млрд руб.: факт (2011 г.) план (2012 г.)	764,7 924,8	50,5 65,5
Объект вложения средств	Федеральная целевая программа	Инвестиционный проект общегосударственного или регионального значения
Нормативно-правовой акт	Постановление Правительства РФ о ФЦП	Распоряжение Правительства РФ об утверждении паспорта инвестиционного проекта
Цель	Решение конкретной проблемы социального, экономического или экологического характера	Поддержка приоритетных для государства или регионов инвестиционных проектов

Окончание табл. 3

Показатель	ФАИП	Инвестиционный фонд РФ
Основной источник финансирования	Федеральный бюджет	Инвестор
Направление расходов	1. Национальная оборона 2. Экономика (сельское хозяйство, экология, прочие отрасли) 3. Социальная сфера (образование, культура, спорт, здравоохранение, жилье)	Национальная экономика (коммунальное хозяйство, транспортная инфраструктура, промышленность)
Показатели эффективности	Целевые индикаторы (утверждаются паспортом ФЦП)	Показатели финансовой, бюджетной, экономической, социальной эффективности (просчитываются для получения финансирования по проекту)

Наибольшие трудности при составлении целевой программы либо разработке инвестиционного проекта возникают при выборе и обосновании показателей эффективности вложения бюджетных средств. И здесь важно четко понимать органами власти необходимость применения различных подходов к оценке показателей результативности расходования бюджетных средств применительно к социально ориентированным проектам и проектам, направленным на модернизацию экономики. Здесь мы имеем в виду тот факт, что прибыль как критерий основной эффективности с точки зрения хозяйствующего субъекта не может являться объективным критерием эффективности с точки зрения общества, хотя в современной экономической литературе имеют место теории, обосновывающие единую природу интересов предпринимателей и общества [10].

Объективно государство является своего рода агентством по производству общественных (публичных) благ, что не может базироваться только на рыночных принципах.

Специфика инвестирования в объекты социального значения (здравоохранения, образования, культуры, коммунального обслуживания и пр.) состоит в том, что в силу невысокой рентабельности они малопривлекательны для частных инвесторов, но без существования данных объектов сложно представить развитие территории любого уровня экономики. Ретроспективный анализ имеющихся в зарубежной и отечественной научной литературе методологических подходов к оценке эффективности такого процесса свидетельствует о наличии двух базовых методических приемов, в основе которых

лежат либо стоимостные, либо ресурсные индикаторы, выступающие в качестве ее критерия [11]. Традиционно более широко используется ресурсный подход, дополняемый оценкой внеэкономических эффектов (повышение качества образования, уровня здоровья, качества жизни населения и т.п.). Так, например, целевыми индикаторами программы «Развитие образования» [12] являются уровень доступности образования в соответствии с современными стандартами для всех категорий граждан (базовое значение 62 %, конечное значение 78 %) и уровень соответствия образования современным стандартам (базовое значение 88 %, конечное значение 97 %). При этом основными целевыми показателями программы, отражающими ход ее реализации, являются (всего программой утверждено 24 показателя): доля школьников, которым предоставлена возможность обучаться в соответствии с основными современными требованиями (базовое значение 48 %, конечное значение 90 %); доля учителей, прошедших обучение по новым адресным моделям повышения квалификации (базовое значение 3 %, конечное значение 85 %); доля выпускников дневной формы обучения, трудоустроившихся не позднее завершения первого года после выпуска (базовое значение 72 %, конечное значение 92 %); рост обеспеченности учебно-лабораторными помещениями по нормативу на одного студента (базовое значение 5,6 %, конечное значение 21,7 %) и пр.

Если говорить об инвестировании бюджетных средств в проекты, направленные на модернизацию экономики на принципах государственно-частного партнерства (ГЧП), то здесь при оценке эффективности вложений, как правило, используется несколько скорректированный, но в общем традиционный для коммерческих проектов методический инструментарий (анализ параметров эффективности проекта на основе данных о дисконтированных денежных потоках). В условиях снижения бюджетных доходов, высокой изношенности основных фондов, а также отсутствия в ряде территориальных образований объектов транспортной и социальной инфраструктуры, государственно-частное партнерство может стать эффективным инструментом модернизации отечественной экономики. Так, одной из двенадцати основных целей бюджетной политики в 2012–2014 годы, обозначенных Президентом РФ в Бюджетном послании [3], является «необходимость расширения применения механизмов государственно-частного партнерства при реализации инвестиционных проектов модернизации производства и внедрения инновационных проектов в... энергетике, телекоммуникационном секторе, фармацевтике и других приоритетных отраслях».

В России на современном этапе реализуются следующие основные формы ГЧП:

1. *Государственные контракты по выполнению заказа.* Под государственным контрактом понимается договор, заключенный заказчиком от имени

Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд. В части обеспечения товаров и оказания услуг в пользу бюджетных и казенных учреждений данные контрактные отношения регулируются Законом №94-ФЗ от 21.07.2005 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»; в части автономных учреждений, естественных монополий, государственных корпораций, унитарных предприятий, а также хозяйственных обществ, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в совокупности превышает 50 %, – Законом № 223-ФЗ от 18.07.2011 «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Все указанные субъекты деятельности обязаны публиковать информацию о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг на официальном сайте госзакупок (www.zakupki.gov.ru). Следует отметить, что подавляющая часть контрактов на закупку товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд по большей части не может быть отнесена к ГЧП, так как их выполнение не предполагает софинансирование, а риски подрядчика минимальны.

2. *Участие государства в капитале компаний.* Происходит путем акционирования или создания смешанных предприятий при долевом участии сторон. Полный перечень предприятий, в уставных капиталах которых государство планирует участие, а также объемы участия ежегодно утверждаются Законом о федеральном бюджете. По данным Росимущества, в федеральной собственности на 1 января 2011 года находились пакеты акций 3124 акционерных обществ, из них 1702 акционерных обществ составляли общества со 100%-ным государственным участием, а 368 – с пакетом свыше 50 % [13, с. 195]. К крупным акционерным компаниям с высокой долей государственного участия относятся: ОАО «Газпром» (доля РФ – 50,002 %), ОАО «НК Роснефть» (основной акционер (75,16 % акций) – ОАО «Роснефтегаз» – полностью государственное), ОАО «Сбербанк» (доля ЦБ РФ – 57,6 %), ОАО «Россельхозбанк» (доля РФ – 100 %), ОАО «РЖД» (доля РФ – 100 %), ОАО «АИЖК» (доля РФ – 100 %), ОАО «ФСК ЕЭС» (Росимущество – 79,55 %). В отличие от других форм ГЧП, в которых государство не вмешивается в текущую деятельность (производственную, инвестиционную, производственно-хозяйственную), в акционерных обществах с государственным участием представители государства присутствуют постоянно, снижая определенным образом степень свободы деятельности хозяйствующего субъекта.

Как отмечает С. Гуриев, «в собственности государства нужно оставлять организации, похожие на институты развития (например, ОАО «Российская венчурная компания», ОАО «Россельхозбанк» и пр.), т.е. те, у которых помимо максимизации прибыли есть еще какая-то некоммерческая миссия: разви-

тие рынка, выполнение социальной функции» [14]. Именно по этой причине Правительством РФ в ближайшие годы планируется масштабная приватизация (отчуждение из федеральной собственности акций с целью уменьшения доли государственного участия) крупнейших акционерных обществ, в том числе ОАО «НК Роснефть», ОАО «Россельхозбанк», ОАО «Транснефть», ОАО «Роснано», ОАО «РЖД», ОАО «ФСК ЕС», ОАО «Зарубежнефть», ОАО «АК АЛРОСА» (рис. 3) [1].

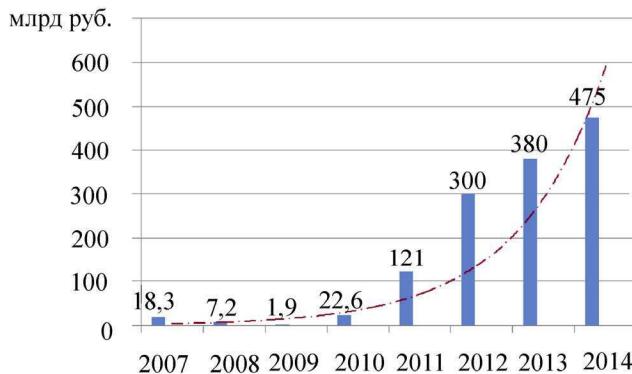


Рис. 3. Плановые поступления доходов от приватизации в федеральный бюджет в 2007–2014 годах

3. Концессия. По концессионному соглашению концессионер (юридическое лицо, индивидуальный предприниматель) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать объект концессионного соглашения, право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать концеденту (РФ, субъект РФ, муниципалитет), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности [15]. При этом продукция и доходы, полученные концессионером являются собственностью концессионера. Согласно закону, регламентирующему концессионную деятельность в России, объектами концессионного соглашения могут являться:

- 1) автомобильные дороги и инженерные сооружения транспортной инфраструктуры (мосты, тоннели и пр.);
- 2) объекты железнодорожного транспорта;
- 3) морские и речные порты;
- 4) аэродромы;
- 5) гидротехнические сооружения;
- 6) объекты по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии;

- 7) системы коммунальной инфраструктуры (объекты водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов);
- 8) метрополитен и другой транспорт общего пользования;
- 9) объекты здравоохранения;
- 10) объекты образования, культуры.

На федеральном уровне первое концессионное соглашение «О финансировании, строительстве и эксплуатации на платной основе Нового выхода на Московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 “Беларусь” Москва – Минск» было подписано 17 июля 2009 года между Федеральным дорожным агентством Министерства транспорта РФ (Росавтодор) и консорциумом ОАО «Главная дорога» [16, с. 48].

Уже на 30 января 2009 года было зарегистрировано порядка 23 концессионных соглашения только на муниципальном уровне (теплосети, системы водоснабжения и пр.). Это связано с тем, что частный сектор способен лучше органов власти справляться с рисками за счет постоянных инвестиций в повышение качества управления проектами и внедрения технологических инноваций. Например, Suez Environment, крупнейший французский оператор муниципальных систем водоснабжения и канализации, имеет конкурентное преимущество перед муниципальными водоканалами за счет ежегодных инвестиций в НИОКР (порядка 70–100 млн евро в год) и опыта управления многочисленными аналогичными проектами по всему миру [17].

4. *Соглашение о разделе продукции.* Предметом соглашения о разделе продукции выступают поиск, разведка и добыча минерального сырья [18]. Соглашение о разделе продукции (далее СРП) является договором, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет инвестору на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск. Таким образом, в отличие от концессий, по СРП партнеру государства принадлежит только часть произведенной продукции. С начала 1990-х годов до 2010 года в России в рамках СРП разрабатывались три проекта: Харьгинское нефтяное месторождение, Сахалин-1 и Сахалин-2. Общая сумма дохода, полученного государством от этих проектов, составила к началу 2006 года около 686 млн долл. США [16, с. 51].

Подводя итог вышесказанному, отметим, что общим для всех моделей ГЧП является:

- перенос расходов бюджета по финансированию результатов капитальных вложений в будущее путем оплаты выкупа готового объекта в рассрочку;

- переход в государственную (муниципальную) собственность созданных объектов (или эквивалентной части) и произведенных улучшений по результатам исполнения контрактов;
- строительство «под ключ» – передача ответственности за своевременный ввод объектов в рамках заранее определенной сметы частным инвесторам;
- формирование внебюджетных механизмов обеспечения обязательств государственного заказчика перед инвесторами в рамках договора ГЧП (нормативная правовая и контрактная документация).

Одним из ключевых препятствий для развития рынка ГЧП в России является отсутствие полноценно работающих, эффективных моделей координации действий между всеми участниками проекта и управления проектами [19]. Так, для участия в крупных проектах ГЧП обычно объединяются строительные, финансовые, проектные и иные отечественные и иностранные компании.

1. В производственном секторе:

- компания-победитель тендера на концессию или контракт;
- проектная компания;
- подрядчики;
- поставщики оборудования;
- оператор проектных и строительных работ;
- покупатели товаров и услуг.

2. В финансовом секторе:

- банки, финансирующие и кредитующие проект;
- институциональные инвесторы;
- страховые компании;
- международные финансовые организации.

3. В государственном секторе:

- агентства по гарантированию инвестиций;
- федеральные, региональные и местные органы власти.

4. Институты гражданского общества (в методических рекомендациях ООН провозглашено: «People – the first»).

При этом источниками финансовых ресурсов при реализации проектов ГЧП могут быть:

- собственные средства компании (амortизационный фонд, нераспределенная прибыль);
- заемные средства (кредиты, облигационные займы, коммерческие кредиты поставщиков машин, оборудования и пр., лизинг машин и оборудования);
- привлеченные средства, включаемые в состав собственного капитала (эмиссия акций, паевые взносы в акционерный капитал и пр.);

- государственное финансирование (бюджетные кредиты, гарантии, налоговые льготы, субсидии и пр.).

В России полноценное развитие ГЧП можно датировать начиная с 2004 года – с момента создания Совета по конкурентоспособности, задачей которого было «обеспечение взаимодействия власти с предпринимательским сообществом» [16, с. 15]. В 2005 году был создан Инвестиционный фонд РФ (далее – ИФ РФ), как основной инструмент государственной политики при реализации проектов ГЧП.

На сегодняшний день ИФ РФ наряду с ФАИП представляет собой часть средств федерального бюджета, направляемую на реализацию инвестиционных проектов на принципах ГЧП. Цель использования средств фонда – поддержка приоритетных для государства и регионов инвестиционных проектов путем создания исключительно объектов капитального строительства транспортной, энергетической или инженерной инфраструктуры, а также для реализации концессионных соглашений.

Бюджетные ассигнования ИФ РФ предоставляются в следующих формах [20]:

- а) осуществления бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства (в том числе подготовки конкурсной документации);
- б) предоставления субсидий бюджетам субъектов РФ на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов РФ;
- в) предоставления субсидий на софинансирование разработки проектной документации на объекты капитального строительства государственной собственности субъектов РФ, предполагаемые к реализации в рамках концессионных соглашений;
- г) направления бюджетных ассигнований в уставные капиталы открытых акционерных обществ, в том числе путем участия в их учреждении;
- д) предоставления субсидий на осуществление Государственной компанией «Российские автомобильные дороги» деятельности по организации строительства и реконструкции автомобильных дорог, в том числе при реализации концессионных проектов.

Отбор проектов осуществляется исходя из показателей финансовой, бюджетной, экономической и социальной эффективности на основе Постановления Правительства от 01.03.2008 № 134 «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований инвестиционного фонда РФ». Полный перечень проектов (около 50 проектов), включая их паспорта, представлен на сайте Минрегионразвития в «Государственном реестре проектов, получивших бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда РФ» [21].

Согласно действующему законодательству, финансируются инвестиционные проекты, имеющие общегосударственное значение (объем проекта должен быть не менее 5 млрд руб., а доля финансирования за счет инвестора (инвесторов) – не менее 25 %) или региональное (межрегиональное) значение (объем проекта должен быть не менее 500 млн руб., а доля финансирования за счет инвестора (инвесторов) – не менее 50 %) [20]. По оценкам экспертов, на каждый рубль инвестиционного проекта, имеющего общегосударственное значение, привлекается 2,1 руб. средств инвесторов; на каждый рубль проекта, имеющего региональное значение привлекается 5,6 руб. средств инвесторов. Кроме того, каждый рубль средств федерального бюджета, направленных на софинансирование объектов капитального строительства государственной (муниципальной) собственности, генерирует 2,78 руб. поступлений в региональные и местные бюджеты [22].

Система управления средствами Инвестиционного фонда РФ и процедура утверждения проекта общегосударственного значения приведена на рис. 4 [16, с. 70].



Рис. 4. Процедура утверждения проекта общегосударственного значения

Отбор проектов производится на основе следующих показателей эффективности [23]:

1. *Показатели финансовой эффективности:*

а) чистая приведенная стоимость проекта (характеризует превышение общей суммы денежных средств, полученных от реализации проекта, над суммарными затратами с учетом дисконтирования), $NPV > 0$;

б) внутренняя норма доходности проекта (ставка дисконтирования, при которой чистая приведенная стоимость проекта равна нулю), $IRR > WACC$.

2. *Показатель бюджетной эффективности* – отношение дисконтированных налоговых поступлений в бюджеты, к суммарному объему планируемого объема бюджетных ассигнований ИФ РФ, $PIB > 1$.

3. *Показатель экономической эффективности* – объем вклада проекта в увеличение валового внутреннего (регионального) продукта.

4. *Показатели социального эффекта*, достигаемого в результате реализации регионального инвестиционного проекта:

а) повышение уровня занятости населения в трудоспособном возрасте;

б) повышение уровня обеспеченности населения благоустроенным жильем;

в) улучшение состояния окружающей среды;

г) повышение доступности и качества услуг населению в сфере транспорта, здравоохранения, образования, физической культуры и спорта, культуры, жилищно-коммунального хозяйства.

На рис. 5 представлена отраслевая структура одобренных правительственной комиссией инвестиционных проектов [16, с. 166].



Рис. 5. Отраслевая структура одобренных правительственной комиссией инвестиционных проектов

На основе вышеизложенного отметим, что преимуществом ГЧП, как одной из наиболее перспективных и эффективных форм бюджетного инвестирования, является то, что задачей государства здесь является только соз-

дание правовых и организационных условий деятельности, а непосредственное строительство производственных объектов осуществляется заинтересованными хозяйствующими субъектами, которые должны не только сгенерировать достаточно бюджетных доходов в виде налогов, но и развивать социальную инфраструктуру, создавать рабочие места, увеличивать объем ВРП.

Список литературы

1. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» [Электронный ресурс]. – URL: http://www.council.gov.ru/kom_home/kom_budg/budget/section22/item163/index.html (дата обращения: 20.05.2012).
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: Закон РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Бюджетное послание Президента РФ о бюджетной политике в 2012–2014 годах [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Об инвестиционной деятельности в РФ, осуществляемой в форме капитальных вложений [Электронный ресурс]: ФЗ от 25.02.1999 № 39-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. О совершенствовании правового положения государственных (муниципальных) учреждений [Электронный ресурс]: ФЗ от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О государственных и муниципальных унитарных предприятиях [Электронный ресурс]: ФЗ от 14.11.2002 № 161-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Project and Risk / The World Bank and Kluwer Law International. – London, 2009. – Р. 7.
8. Об утверждении правил формирования и реализации Федеральной адресной инвестиционной программы [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 13.09.2010 № 716. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Федеральная адресная инвестиционная программа: офиц. сайт. – URL: <http://faip.economy.gov.ru/cgi/uis/faip.cgi/> SummaryForms/ChartPre?id=58/ (дата обращения: 20.05.2012).
10. Портер М., Креймер М. Капитализм для всех [Электронный ресурс] // Harvard Business Review. – Россия. – 2011. – №3. – URL: <http://www.hbr-russia.ru/issue/66/> (дата обращения: 15.01.2012).

11. Рунов И.Л. Экономический инструментарий оценки эффективности государственных инвестиций в проекты социальной направленности: автореф. дис. канд. экон. наук. – Ростов н/Д, 2005. – 23 с.
12. О федеральной целевой программе развития образования на 2011–2015 гг. [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 07.02.2011 № 61. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Ярыгин А.В. Современные тенденции совершенствования корпоративного управления в компаниях с государственным участием // Экономика, управление и право. – 2011. – №1. – С. 195–197.
14. Гуриев С. Государство – никчемный собственник [Электронный ресурс] // Harvard Business Review. – Россия. – 2012. – №4. – URL: <http://www.hbr-russia.ru/> (дата обращения: 20.06.2012).
15. О Концессионных соглашениях [Электронный ресурс]: ФЗ от 21.07.2005 № 115-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
16. Государственно-частное партнерство: теория и практика: учеб. / под ред. В.Г. Варнавского – М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2010. – 287 с.
17. Баженов А. ГЧП для инфраструктуры [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.opes.ru/1240402.html> / (дата обращения: 20.06.2012).
18. О соглашениях о разделе продукции [Электронный ресурс]: ФЗ от 30.12.1995 № 225-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
19. Мильшина Ю.В. Основные препятствия для развития механизмов ГЧП в России и способы их преодоления // Государственное управление. Электронный вестник. – 2012. – № 31. – URL: <http://e-journal.spa.msu.ru/> (дата обращения: 15.05.2012).
20. Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 01.03.2008 № 134. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
21. Министерство регионального развития: офиц. сайт. – URL: http://www.minregion.ru/invest_phound/invest_project (дата обращения: 03.04.2012).
22. Аналитический отчет «Институты развития РФ» [Электронный ресурс]. – Воронеж, 2012. – URL: http://www.virr.ru/uploaded/files/pdf_zy6b7w_7.pdf (дата обращения: 20.06.2012).
23. Методика расчета показателей и применения критериев эффективности инвестиционных проектов, претендующих на получение государственной поддержки за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ [Электронный ресурс]: приказ Минрегионразвития РФ от 30.10.2009 № 493. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Получено 24.09.2012

I.V. Elokhova, J.V. Dubrovskaya

SPECIFIC TRAITS OF ESTIMATING BUDGETARY INVESTMENTS EFFICIENCY IN RUSSIA

The paper discusses the nature of budgetary investments. Their role in the national economy is revealed. The author subdivides budgetary investments into social and economic ones, proving the necessity of applying various approaches to the estimation of their efficiency. The concept of state-private partnership as one of the most effective ways to implement budgetary investments in domestic economy is considered.

Keywords: *budgetary investments, target program, public-private partnership, efficiency parameters, targeted investment support fund, investment fund of the Russian Federation.*