

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНВЕСТИЦИИ В РЕГИОНЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Юрий Геннадьевич ШВЕЦОВ

доктор экономических наук, профессор, Алтайский государственный технический университет им. И.И. Ползунова, Барнаул, Алтайский край, Российская Федерация
yu.shvetsov@mail.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: отсутствует

История статьи:

Получена 07.05.2018
Получена в доработанном виде 26.07.2018
Одобрена 09.08.2018
Доступна онлайн 28.09.2018

УДК 338.2

JEL: G18, H50

Аннотация

Предмет. В настоящее время государственные инвестиции потеряли свое ведущее значение для развития экономического потенциала территории, их объемы с каждым годом становятся все меньше и меньше. Такое фактически сложившееся положение способствует усилению дотационности формирования бюджетов многих субъектов РФ и снижению уровня реальных доходов проживающего в них населения. Поэтому проблема разработки региональных целевых программ долгосрочного действия является чрезвычайно актуальной, от успешности ее решения зависит состояние системы бюджетного федерализма в нашей стране.

Цели. Критический анализ нынешнего состояния системы государственных инвестиций в территориальном аспекте, организационных условий ее функционирования и объективных предпосылок внесения в нее существенных корректив.

Методология. Применялся системный подход, в соответствии с которым государственные органы управления предстают, с одной стороны, как ключевой элемент финансовой сферы страны, а с другой — как ведущий институт по претворению в жизнь на императивной основе инвестиционной функции общественного регулирования и обладающий имманентными организационными и правовыми особенностями. Фундаментом исследования является универсальный диалектический метод изучения объективных экономических законов, процессов и явлений в их постоянном развитии и взаимосвязи.

Результаты. Рассмотрены важнейшие особенности и ключевые недостатки финансирования инвестиционных проектов для развития экономики субъектов РФ. Предложены направления совершенствования формирования региональных целевых программ для раскрытия собственного потенциала территорий и ускорения их социально-экономического развития.

Выводы. Обосновывается необходимость изменения действующего порядка формирования и реализации целевых программ развития регионов и совершенствования механизма образования источников накопления инвестиционных ресурсов для дальнейшего развития территорий за счет осуществления намеченных программных мероприятий.

Ключевые слова:

инвестиции, целевые программы, финансирование, бюджетные расходы, экономическая эффективность

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2018

Для цитирования: Швецов Ю.Г. Государственные инвестиции в регионе: проблемы и перспективы // *Финансы и кредит*. — 2018. — Т. 24, № 9. — С. 2042 — 2055.
<https://doi.org/10.24891/fc.24.9.2042>

При реализации федеральных целевых программ на региональном уровне возникает ряд проблем, связанных с возможностями отдельных субъектов РФ по финансированию бюджетных расходов, на что обращают

внимание многие исследователи¹ [1–5]. В связи с необходимостью их решения автор выделяет следующие направления

¹ *Оборин М.С., Шерешева М.Ю., Шимун О.В.* Разработка системы индикаторов оценки, анализа и мониторинга ресурсного потенциала региона // *Финансы и кредит*. 2018. Т. 24. № 1. С. 154–177.

совершенствования программно-целевых методов государственного регулирования экономики:

- определение возможностей финансирования мероприятий за счет собственных источников средств субъектов Федерации (то есть по статьям текущих расходов или в рамках региональных целевых программ);
- определение сумм, которые должны быть привлечены за счет каждого из источников (средств федерального и региональных бюджетов и внебюджетных средств);
- полное, своевременное и регулярное финансирование расходов федеральных целевых программ;
- целевое, полное и адресное использование средств из всех источников, выделяемых на реализацию целевых программ;
- совершенствование структуры программных расходов.

На наш взгляд, одной из наиболее острых является проблема наличия у регионов собственных источников для финансирования программных мероприятий. Она связана в первую очередь с общей дефицитностью большинства территориальных бюджетов. По данным Министерства финансов, реципиентами являются в настоящее время 65 регионов, или 77% их общего числа². Другой причиной выступает иждивенческий подход органов власти некоторых регионов к получению бюджетных ассигнований из федерального бюджета.

С одной стороны, привлечение дополнительных сумм финансирования вне зависимости от источника — это всегда положительный фактор. С другой стороны, зачастую имеет место не прирост финансирования, а лишь перераспределение полномочий по расходам между бюджетами. В этом случае привлечение средств Фонда финансовой поддержки регионов, других

бюджетных фондов, а также средств внебюджетных источников в регионах нивелируется снижением финансирования собственно программной части их бюджетов.

Некоторые российские экономисты [1, 6] полагают, что бюджетные средства должны стать не столько источником финансирования программных расходов, сколько стимулом для заинтересованных учреждений и организаций при вложении средств в бюджетные (в первую очередь инвестиционные) проекты. Не случайно в письме Минэкономразвития России от 18.03.2016 «О ходе выполнения федеральных целевых программ и реализации федеральной адресной инвестиционной программы за 2015 год», посвященном итогам реализации ФЦП, указывается не просто объем средств, привлеченных из внебюджетных источников, но и их соотношение со средствами федерального бюджета. Причем такое соотношение считается одним из критериев, характеризующим «значимость средств федерального бюджета как катализатора привлечения средств из других источников для финансирования федеральных программ». Так, в 2015 г. привлечение средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также внебюджетных источников было предусмотрено по 37 федеральным целевым программам из 45 программ и 1 подпрограмме. Установленные постановлениями Правительства Российской Федерации при утверждении и корректировке программ параметры финансирования за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также внебюджетных источников в 2015 г. составили 822,99 млрд руб. (93,25 млрд руб. за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, 729,74 млрд руб. — за счет внебюджетных источников)³.

Вместе с тем в указанных докладах часто констатируется, что по сравнению с объемами,

² Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: <http://www.minfin.ru/ru/budget/regions/mb/>

³ Письмо Минэкономразвития России от 18.03.2016 «О ходе выполнения федеральных целевых программ и реализации федеральной адресной инвестиционной программы за 2015 год».

предусмотренными в утвержденных программах, государственные заказчики, как правило, допускают недофинансирование федеральных целевых программ за счет бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников. Таким образом, привлечение дополнительных ассигнований связано с риском неполучения или несвоевременного получения средств, а следовательно, с замедлением хода реализации программных мероприятий.

Из сказанного следует, что проблема заключается в обеспечении полного и регулярного финансирования программных расходов. Дефицит региональных бюджетов зачастую не позволяет финансировать даже текущие расходы, а на дополнительных расходах на реализацию федеральных программ органы власти субъектов Федерации стараются сэкономить как можно больше. Хотя все признают значимость реализации целевых программ⁴ [3, 7, 8], при долевом участии главным остается принцип остаточного финансирования.

Федеральные власти стремятся выделить средства поэтапно, откладывая окончательное исполнение обязательств до конца года, надеясь на то, что регион будет заинтересован в скорейшем осуществлении намеченных планов и станет форсировать финансирование программ. Региональные же органы власти тянут с выполнением собственных бюджетных обязательств практически до конца отчетного периода (а зачастую вообще их не исполняют) просто по причине нехватки средств. Неисполнение доходной части бюджетов (в основном по налоговым доходам) в итоге приводит к недофинансированию важнейших мероприятий по развитию производственной и социальной сфер экономики.

Большинство аналитиков [4, 9, 10] отмечают тот факт, что в связи с нерегулярным финансированием эффективность реализации

целевых программ на всех уровнях государственной власти год от года заметно снижается.

Еще одной назревшей проблемой, проявляющейся на всех уровнях бюджетной системы, является разделение программно-целевых мероприятий на три вида — затраты по капитальным вложениям, на НИОКР и текущие расходы.

Высокая доля текущих расходов в составе программных мероприятий — от 40 до 65%⁵ — служит индикатором того, что большая часть важнейших задач, решение которых предусматривалось осуществлять посредством инвестиций (например, финансирование прорывных высокоэффективных инвестиционных проектов), была вытеснена частными задачами текущего характера. Аналогичная ситуация наблюдается и на региональном уровне. Устранение подобного несоответствия возможно за счет определения порядка и очередности реализации программных мероприятий, повышения ответственности государственных заказчиков и исполнителей, а также внедрения системы критериев оценки эффективности результатов целевых программ.

Применительно к целевым программам могут использоваться общепринятые методы определения эффективности инвестирования финансовых ресурсов, как к обычным инвестиционным проектам. Вместе с тем в программно-целевом планировании имеются особенности, которые требуют и особых методических подходов к оценке эффективности федеральных целевых программ. Эти особенности вытекают из характера целевых программ как инструмента государственного воздействия на экономические процессы.

Прежде всего это ограниченный круг целей, достигаемых программным способом. Так, при реализации непрограммных целей

⁴ Оборин М.С., Шерешева М.Ю., Шимун О.В. Разработка системы индикаторов оценки, анализа и мониторинга ресурсного потенциала региона // *Финансы и кредит*. 2018. Т. 24. № 1. С. 154–177.

⁵ Письмо Минэкономразвития России от 18.03.2016 «О ходе выполнения федеральных целевых программ и реализации федеральной адресной инвестиционной программы за 2015 год».

инвестор главную свою задачу видит в получении отдачи от капитала и на этой основе отбирает проекты для инвестирования. Инвестора интересует не столько характер материально-вещественного или социального результата от вложения капитала, сколько финансовый эффект. А для целевых программ первоочередным является острая необходимость и неотложность решения проблемы. Если последняя отвечает всем основным критериям для разработки программы, то вопрос о величине финансовых ресурсов становится чисто техническим.

В этом случае при определении эффективности проекта целевой программы ставится задача выявления варианта достижения намеченных целей при наименьших финансовых затратах. Эффективность программных мероприятий может быть получена с использованием новейших достижений научно-технического прогресса, внедрением ресурсо- и энергосберегающих технологий, улучшением использования производственного потенциала, рациональным созданием инфраструктуры, установлением оптимальной очередности осуществления программных мероприятий, согласованностью действий всех участников реализации целевых программ.

Особенностью целевых программ с точки зрения определения их эффективности является также комплексность, выражающаяся, в частности, в большом количестве организационных и хозяйственных структур, участвующих в реализации этих программ. Это касается в первую очередь программ развития регионов, в реализации которых участвуют финансовые ресурсы федеральных и региональных органов власти, а также коммерческих хозяйствующих субъектов (предприятий, банков и пр.). Интересы у этих участников могут быть разными. Государственные органы власти заинтересованы прежде всего в решении в заданные сроки ключевых задач целевой программы. Частные же инвесторы стремятся к обеспечению окупаемости вкладываемых

ими в реализацию программных мероприятий средств. В наиболее общем виде эффективность программы выражается в оптимальном сочетании этих интересов, находящем количественное выражение в показателе объема привлеченных внебюджетных источников финансирования на каждый рубль бюджетных источников.

Такой подход к оценке эффективности федеральных целевых программ является не противопоставлением интересов государства и хозяйствующих субъектов, а цивилизованным согласованием экономических интересов нескольких инвесторов. Особенно важно, что оперирование показателем привлечения внебюджетных средств позволяет давать хоть и не стопроцентную, но достаточно достоверную оценку эффективности программы в целом. Именно те программы, в реализацию которых много и охотно вкладывают свои средства коммерческие структуры, можно считать эффективными.

Безусловно, в ряде случаев необходимо осуществлять расчет прямой эффективности затрат по реализации федеральных целевых программ, в качестве которого может быть использован показатель затрат на достижение конкретной цели программы. Но это возможно только тогда, когда цель программы получила четкое количественное выражение, а структура и стартовые условия реализации программных мероприятий или регионов не слишком разнятся. Однако соблюсти эти условия возможно не всегда. В различных федеральных целевых программах развития регионов конечная цель находит свое разное количественное выражение (хотя, как правило, выбирается прирост некоторого макроэкономического показателя).

Как известно, ключевой задачей развития системы межбюджетных отношений является предоставление региональным и местным органам власти реальных расходных полномочий, сбалансированных с имеющимися финансовыми ресурсами. Обычно решается эта задача путем разделения

расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, с помощью самостоятельности региональных и местных органов власти в управлении расходами соответствующих бюджетов, сокращения «нефинансируемых федеральных мандатов», то есть в результате увеличения собственных финансовых ресурсов регионов за счет развития местной производственной базы и прироста бюджетных доходов.

Однако результат можно сформулировать иначе: реализация интересов федерального центра как стимул для формирования собственного потенциала региона. В этом случае при исполнении федерального государственного заказа регион получает не только субсидии, но и возможность развития собственной производственной и социальной базы. А такое развитие в свою очередь — основа для увеличения доходов территориальных бюджетов, улучшения материального положения населения, обеспечения граждан полным пакетом социальных услуг.

Федеральным законом от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» установлено, что федеральные целевые программы, в числе которых межрегиональные и региональные, финансируются за счет средств федерального бюджета и средств бюджетов субъектов РФ, а также за счет привлечения внебюджетных источников. Таким образом, чтобы средства федерального бюджета выделялись для решения региональных проблем в рамках федеральных целевых программ, необходимо, чтобы соответствующие региональные или межрегиональные программы уже существовали. То есть при отборе проблем для решения обязательным является наличие действующей программы субфедерального уровня. Такое условие не только обеспечивает государственную поддержку региональных интересов, но и позволяет оценить результаты и перспективы программных мероприятий до утверждения программы.

Неверно считать, что средства региональных бюджетов и внебюджетных источников могут привлекаться только для решения проблем регионального уровня. Как показывает отечественная и зарубежная практика реализации целевых программ⁶ [9, 11], привлечение средств внебюджетных источников целесообразно и для решения задач общегосударственного значения.

Весьма показательным в этом отношении является опыт Федеративной Республики Германии. В параграфе 24 закона ФРГ «Устройство федерального бюджета» указывается, что расходы федерального бюджета осуществляются на инвестиционные цели при наличии действующих программ регионов (земель). При этом дотации из бюджетов разных уровней (федерального, бюджетов земель и общин) на осуществление отдельных инвестиционных программ могут покрывать от 50 до 100% суммы всех затрат. В параграфах 16 и 29 закона «Об основах бюджетных прав федерации и земель» установлено, что решение о финансировании программных расходов в очередном бюджетном году принимается только после оценки уже осуществленных мероприятий [11].

Таким образом, для бюджетных инвестиций Германии обеспечивается строгая последовательность их реализации: создание и реализация инвестиционной программы на региональном уровне — оценка ее результатов — принятие решения о целесообразности продолжения программы в очередном финансовом году — оценка необходимости привлечения средств других бюджетов — предоставление дотаций из федерального бюджета. Такая схема позволяет увязать интересы земель и федерального правительства, гарантирует достижение конечных результатов, дает возможность оценить перспективы государственных инвестиций до принятия решения о

⁶ *Оборин М.С., Шерешева М.Ю., Шимун О.В.* Разработка системы индикаторов оценки, анализа и мониторинга ресурсного потенциала региона // *Финансы и кредит*. 2018. Т. 24. № 1. С. 154–177.

выделении бюджетных ассигнований (дотаций из федерального бюджета).

В качестве примера рассмотрим две инвестиционные программы Германии. В ФРГ действует несколько программ, в реализации которых заинтересованы в первую очередь земли и общины, а финансирование осуществляется с частичным участием федеральных фондов (*die Flutopferfonde*) или с привлечением ссуд банка регионального развития (*die Kreditanstalt für Wiederaufbau — die KfW*). При этом для финансирования собственной доли органам власти земель и общин предоставлена возможность использовать собственные средства или привлекать средства предприятий и организаций, заинтересованных в осуществлении указанных программ.

Программы в ФРГ, даже имеющие сугубо социальную направленность, играют роль дополнительного стимула экономического роста. Более того, в Германии вообще не может быть принята к реализации программа, которая не имеет своей целью развитие территориальной производственной базы, снижение безработицы, улучшение социального обеспечения. Важно подчеркнуть, что в сфере бюджетных расходов реализуется кардинально иной подход, нежели в России. Финансовая помощь федерального правительства ФРГ землям и общинам носит действительно целевой характер, причем целью провозглашаются не выравнивание обеспеченности бюджетными средствами или наделение полномочиями по распределению доходов, а конкретные экономические результаты.

Германский опыт целесообразно использовать и в России. В этом случае критерии отбора программ для финансирования из федерального бюджета будут учитывать как наличие и продолжительность реализации региональной программы, так и оценку ее промежуточных результатов. Основными источниками финансирования программ станут средства территориальных бюджетов и привлеченные средства из внебюджетных

источников (добровольные взносы коммерческих предприятий, кредиты банков), а участие федерального бюджета будет происходить в форме дотаций. Критерием эффективности, таким образом, становится не только общий объем финансовых ресурсов, необходимых для реализации программы, но и объемы привлекаемых бюджетных и внебюджетных средств, а также их соотношение.

При практическом применении данного подхода в России необходимо учитывать разницу в современном экономическом положении двух стран и их регионов. Разумеется, нужно принимать во внимание особенности функционирования финансового сектора (в данном случае банковских институтов), административного аппарата и другие факторы, включая даже национальный менталитет. Но главной проблемой является трудность внедрения новаций во взаимодействие федеральных и региональных органов власти в России, ибо последних полностью устраивает существующая инерционная система.

Оптимальным решением проблемы финансирования программ из федерального бюджета станет образование источников накопления инвестиционных ресурсов для дальнейшего развития за счет осуществления программных мероприятий. При накоплении инвестиционных ресурсов необходимо направлять их на объекты более долговременного стратегического характера, позволяющие добиться существенного улучшения ситуации в регионе. Поэтому целесообразно формировать инвестиционную программу, затрагивающую те звенья хозяйственного механизма, которые имеют наивысший мультипликативный эффект. В связи с тем что в настоящее время саморазвитие регионов возможно только при условии ориентации на интенсивные методы, отбор проектов, подлежащих включению в программы регионального развития, допустимо проводить с учетом анализа конкурентоспособности региона и

возможности создания и привлечения инвестиций.

Однако развитие инвестиционного потенциала региона с использованием мультипликативного эффекта государственных инвестиций возможно только на основе долгосрочной программы социально-экономического развития и перспективного финансового плана территории. Принципиальным является инициатива региональных органов власти и их ответственность за все этапы процесса планирования, внедрения и реализации целевых программ (рис. 1).

Результативность программных мероприятий во многом зависит от полномочий и ответственности разных участников их реализации. Речь идет об участии на всех этапах (создание, внедрение, реализация и финансирование целевой программы). Проблемы, которые возникают при координации действий инициаторов, заказчиков и исполнителей, носят комплексный характер и обусловлены, по нашему мнению, несовершенством законодательной базы, а также разными условиями реализации программ.

На начальном этапе развития системы целевого программирования в России в 1992–1995 гг. формирование федеральной целевой программы по отдельному региону (городу) позволяло получить средства государственного бюджета для реализации конкретных инвестиционных проектов. Поэтому в числе программ того периода появились такие, как «Развитие особо охраняемого эколого-курортного региона — Кавказских Минеральных Вод» и «Развитие района Приэльбрусья Кабардино-Балкарской Республики как международного центра туризма и горнолыжного спорта».

Большинство проблем территориального развития могут решаться вне рамок федеральных целевых программ. Однако использование средств федерального бюджета как катализатора для привлечения

внебюджетных инвестиций, на наш взгляд, допустимо именно по тем проектам, которые обеспечивают быструю окупаемость и могут служить условием экономического роста для региона в целом.

Однако сложившаяся практика свидетельствует об обратном. Принятие ряда законодательных актов о координации организации государственной поддержки конкретного региона с утверждением по данному региону целевой программы привело к тому, что программы регионального развития стали рассматриваться как метод реабилитации кризисных территорий, а не решения стратегических задач реформирования региональной экономики. Это следует и из содержания двух важнейших программных документов, принятых в середине 2000-х гг. — Концепции стратегии социально-экономического развития регионов РФ, одобренной Правительством РФ 30.06.2005, и Требований к стратегии социально-экономического развития субъекта РФ, оформленных приказом министра Министерства регионального развития РФ от 27.02.2007 № 14.

Поэтому органами исполнительной власти большинства субъектов РФ федеральные целевые программы рассматриваются как метод преодоления наиболее кризисных процессов в регионе в результате активизации совместной деятельности федеральных и региональных органов власти и привлечения дополнительных средств из федерального бюджета. Таким образом, большинство программ, реализовывавшихся в 1996–2017 гг., принимались для слабо развитых регионов, которые объективно не способны в приемлемые сроки добиться высоких темпов экономического развития и обеспечить самоокупаемость инвестиций. В качестве примеров можно привести Концепцию инновационного развития Калужской области (от 21.11.2007, принятую правительством Калужской области), Закон «О государственной поддержке научной, научно-технической и инновационной деятельности на территории

Красноярского края» (от 10.07.2008, принятый законодательным собранием Красноярского края), Государственную программу «Развитие физической культуры и спорта в Ульяновской области на 2014—2020 годы» (от 11.09.2013, принятую постановлением правительства Ульяновской области), Закон «Об инвестиционной деятельности на территории Оренбургской области, осуществляемой в форме капитальных вложений» (от 18.04.2018, принятый Законодательным собранием Оренбургской области).

И сейчас в состав программных мероприятий (не обязательно программ регионального развития) включаются проекты, направленные на решение текущих задач и обеспечение функционирования региональных органов власти. Об этом говорится и в письме Минэкономразвития России от 27.12.2017 № 37711-АТ/Д17и «О представлении отчетности о ходе выполнения федеральных целевых программ и реализации федеральной адресной инвестиционной программы за 2017 год»⁷. При этом использование выделяемых на реализацию федеральных программ бюджетных средств во многом схоже с направленностью средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, основная задача которого сводится к выравниванию условий развития регионов по социально значимым видам расходов.

Таким образом, практика разработки и реализации федеральных целевых программ свидетельствует о том, что в условиях ограниченности выделяемых финансовых ресурсов наблюдается нехватка этих средств для необходимой интенсификации производства, внедрения новейших технологий и структурной перестройки экономики именно развитых регионов, то есть там, где следует ожидать максимальной отдачи от вложенных инвестиций. Задача структурной перестройки региональной

экономики методами целевого программирования на практике сводится к проведению политики поддержки отсталых регионов (в том числе через выделение средств из Федерального фонда финансовой поддержки регионов).

Принципиальное значение для всех федеральных целевых программ имеет вопрос о совершенствовании механизма их финансирования. По большинству программ прослеживается тенденция снижения доли средств государственного бюджета в общей сумме источников финансирования. Удельный вес региональных бюджетов колеблется от 5 до 20% и не превышает 40% общей суммы средств⁸. С учетом этого на долю внебюджетных источников должно приходиться от 15 до 50% финансовых ресурсов, необходимых для реализации программных мероприятий.

Следует подчеркнуть, что в практике финансирования целевых программ есть примеры успешного взаимодействия органов власти по привлечению средств из внебюджетных источников.

Реализация программы «Мировой океан»⁹ обеспечивается за счет использования средств из внебюджетных источников, которые составляют около 40% объема финансирования программы. В качестве внебюджетных источников привлекаются средства крупных компаний, а также финансовые ресурсы, полученные за счет участия в международных проектах и программах (CLIVAR, DROMLAN и др.). Выполняются договорные работы для отечественных и зарубежных компаний, среди которых ОАО «Газпром», ОАО «Синтезнефть», ОАО «ЛУКОЙЛ», ЗАО «Севморнефтегаз», ОАО «АМИГЭ», ООО

⁸ Письма Минэкономразвития России от 18.03.2016 «О ходе выполнения федеральных целевых программ и реализации федеральной адресной инвестиционной программы за 2015 год»; от 27.12.2017 № 37711-АТ/Д17и «О представлении отчетности о ходе выполнения федеральных целевых программ и реализации федеральной адресной инвестиционной программы за 2017 год».

⁹ Федеральная целевая программа «Мировой океан». Постановление Правительства РФ от 22.02.1997 № 192.

⁷ Письмо Минэкономразвития России от 27.12.2017 № 37711-АТ/Д17и «О представлении отчетности о ходе выполнения федеральных целевых программ и реализации федеральной адресной инвестиционной программы за 2017 год».

«Севзапгидропроект», Статойл (Норвегия), «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд.», «Эксон Нефтегаз Лимитед» и др.

В рамках программы «Развитие транспортной системы»¹⁰ подготовлен перечень объектов на сети федеральных автомобильных дорог, предлагаемых к строительству и реконструкции на условиях государственно-частного партнерства с последующей эксплуатацией на платной основе. Несмотря на высокий интерес потенциальных инвесторов, конкретных договоренностей об объемах и условиях предоставления частных инвестиций пока не достигнуто. Причиной является отсутствие законодательных актов, устанавливающих права, обязанности и гарантии лиц, участвующих в создании и эксплуатации дорог на платной основе, а также принципов распределения рисков. Большие трудности возникают и при решении вопросов по отводу земельных участков для строительства платных дорог. Согласно действующему законодательству процедура урегулирования вопросов, связанных с изъятием земельных участков у собственников, может длиться более двух лет, что тормозит реализацию проектов. Отсутствуют на территории Оренбургской области механизм определения выкупной цены и регламент изъятия земель сельскохозяйственного назначения.

По программе «Развитие гражданской авиационной техники России»¹¹ заслуживает внимания взаимодействие с потенциальными инвесторами по конкретным опытно-конструкторским работам, а также с их исполнителями в целях привлечения внебюджетных средств. Имеется ряд объективных трудностей, сдерживающих привлечение инвестиций в авиационную отрасль. При законодательном закреплении

возможности использования кредитов предприятиями высокотехнологичных отраслей представляется целесообразным частичное возмещение затрат за счет бюджетных субсидий.

Широкие полномочия по обеспечению программ финансовыми ресурсами предоставляются бюджетам субъектов РФ. Но как показывает практика, большинство регионов нарушают условия финансирования¹².

На наш взгляд, инициатива создания целевых программ по реализации приоритетных проектов должна исходить от субфедеральных органов власти, то есть по аналогии с германской моделью действующие региональные программы параллельно могут быть объектами софинансирования и из федерального бюджета. В российской практике все происходит с точностью до наоборот: для реализации мероприятий федеральных целевых программ создаются программы регионального уровня.

Трудности существуют в реализации программы «Социальное развитие села»¹³. Отсутствие в отдельных субъектах РФ региональных программ такого рода не позволяет учитывать интересы и приоритеты развития всех сельских территорий России. Но даже в тех регионах, где такие программы существуют, наблюдается несвоевременное и частичное выполнение субъектами РФ обязательств по софинансированию программных мероприятий. Органы исполнительной власти секвестрируют расходы региональных бюджетов уже в ходе их исполнения, перераспределяя средства по другим направлениям. Основными причинами этого являются не только дефицитность субфедеральных бюджетов, но и заинтересованность регионов не столько

¹⁰ Письмо Минэкономразвития России от 18.03.2016 «О ходе выполнения федеральных целевых программ и реализации федеральной адресной инвестиционной программы за 2015 год».

¹¹ Письмо Минэкономразвития России от 18.03.2016 «О ходе выполнения федеральных целевых программ и реализации федеральной адресной инвестиционной программы за 2015 год».

¹² Письмо Минэкономразвития России от 27.12.2017 № 37711-АТ/Д17и «О представлении отчетности о ходе выполнения федеральных целевых программ и реализации федеральной адресной инвестиционной программы за 2017 год».

¹³ Постановление Правительства РФ от 03.12.2002 № 858.

в результатах реализации программы, сколько в получении дополнительных ассигнований из федерального бюджета.

Изменить сложившуюся практику можно при условии корректировки самого порядка софинансирования мероприятий. Наличие программы регионального уровня соответствующего направления — лишь один из критериев для включения объектов в программный раздел федерального бюджета. Другими критериями могут быть достигнутые в течение ряда предыдущих лет результаты экономического развития, объемы средств, привлеченных из внебюджетных источников, приоритетность данного объекта для социально-экономического развития региона. Именно такой порядок способен обеспечить наиболее полное использование всех преимуществ программно-целевого подхода к решению задач общегосударственного и регионального уровня.

Еще один аспект взаимодействия федеральных и территориальных органов власти — организация управления реализацией программных мероприятий. Законодательно утвержденный порядок, при котором все полномочия по управлению и текущему контролю целевой программы принадлежат ее государственному заказчику, на практике приобретает искаженные формы. Причинами могут становиться и специфика самой целевой программы (особенно содержащей ряд подпрограмм), и лоббистские действия других заинтересованных ведомств, помимо государственного заказчика.

Так, по программе «Модернизация транспортной системы России»¹⁴ государственными заказчиками девяти подпрограмм выступают различные ведомства (РЖД, Росморречфлот, Росавтодор, Росавиация), заказчиком-координатором программы в целом выступает Минтранс России. Разница в условиях реализации подпрограмм (административно-

территориальные особенности, объемы ассигнований, целевые показатели) приводит к тому, что полномочия государственных заказчиков в отдельных вопросах оказываются ограниченными.

В то же время Минтранс России, принимая на себя полноту ответственности за реализацию программы, фактически устраняется от административного управления и права законодательной инициативы. Результатами нерационального распределения полномочий становятся несвоевременное принятие нормативных документов, касающихся условий осуществления программных мероприятий, неполное использование бюджетных ассигнований и как следствие — увеличение сроков реализации программы в целом.

По программам, реализуемым на территории субъектов Федерации, как правило, полномочия государственного заказчика делегируются органу исполнительной власти, создаваемому на региональном уровне. Передача полномочий осуществляется федеральным министерством, утвержденным в качестве государственного заказчика постановлением Правительства РФ, путем заключения соответствующего соглашения с администрацией региона. Поскольку в ходе административной реформы система федеральных органов исполнительной власти неоднократно менялась, одновременно с изменением функций ведомств происходила и смена государственных заказчиков по федеральным целевым программам.

Однако новые соглашения заключались не сразу, что приводило к парадоксальной ситуации: региональный заказчик в течение нескольких месяцев (иногда лет) был вынужден действовать на основании полномочий, выданных несуществующим уже ведомством. Возникновение таких ситуаций нарушает внутреннюю взаимосвязь программных мероприятий, не позволяет обеспечить полноценную ответственность за осуществление программ каждого из заказчиков и участников ее реализации.

¹⁴ Письмо Минэкономразвития России от 18.03.2016 «О ходе выполнения федеральных целевых программ и реализации федеральной адресной инвестиционной программы за 2015 год».

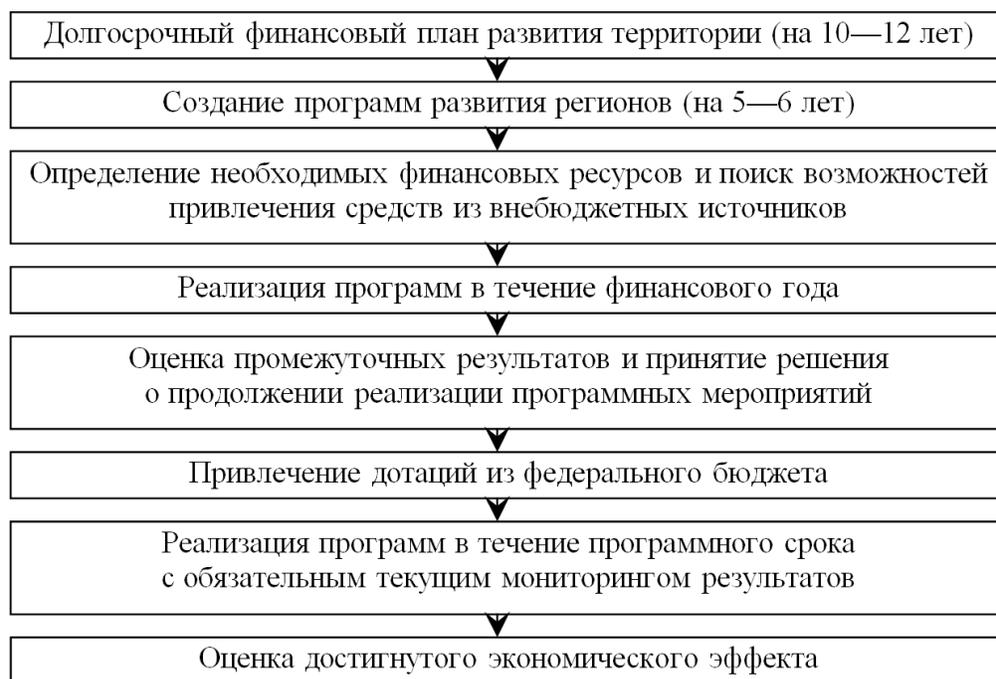
Поэтому большое значение имеет законодательное закрепление порядка установления и разграничения полномочий и ответственности не только для государственного заказчика, но и для всех участников реализации целевой программы. В этом случае выполнение заказчиками функций по управлению реализацией программы на конкретном этапе или в отдельном регионе будет носить комплексный характер. Разграничение полномочий позволит расширить возможности региональных заказчиков по привлечению средств из внебюджетных источников и одновременно повысит их ответственность за достижение заданных результатов программ.

Рисунок 1

Схема формирования и реализации целевых программ развития регионов

Figure 1

A scheme of formation and implementation of special-purpose programs for regional development



Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Список литературы

1. Кузнецова О.В. Региональная политика России. 20 лет реформ и новые возможности. М.: Либроком, 2015. 392 с.
2. Суглобов А.Е., Черкасова Ю.И., Макарова С.Н. и др. Межбюджетные отношения в Российской Федерации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. 519 с.
3. Цакаев А.Х. Российский финансовый рынок: реалии и перспективы децентрализации регулирования // Финансовый бизнес. 2018. № 2. С. 32—39.
4. Орлов В.А. Особенности реализации инвестиционных проектов в рамках федеральных целевых программ // Проблемы современной экономики. 2016. № 3. С. 138—140.
URL: <https://cyberleninka.ru/journal/n/problemu-sovremennoy-ekonomiki>
5. Борисова О.В. Инвестиционный климат в России: состояние и оценка // Аудит и финансовый анализ. 2015. № 1. С. 288—295.
6. Агафонов В.А. Анализ стратегий и разработка комплексных программ. М.: Наука, 1990. 214 с.
7. Фарукишин М., Хоменко В. Межбюджетные отношения в федеративных системах. М.: Dictus Publishing, 2014. 252 с.
8. Беляков А.А., Туруев И.Б. Государство и инвестиции // Экономический анализ: теория и практика. 2015. Т. 14. Вып. 7. С. 2—8.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvo-i-investitsii>
9. Александров Г.А., Скворцова Г.Г., Бурлакова А.П. Инновационно-инвестиционная политика региона и ее институциональное обеспечение // Проблемы современной экономики. 2017. № 4. С. 132—135.
10. Шулус А.П., Шулус В.Б. Совершенствование управления инвестиционной деятельностью и индикативное его регулирование // Инвестиции в России. 2013. № 5. С. 15—20.
11. Морозова О.С. Правовое регулирование межбюджетных отношений в ФРГ. М.: Проспект, 2015. 136 с.

Информация о конфликте интересов

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

GOVERNMENT INVESTMENTS IN THE REGION: PROBLEMS AND PROSPECTS

Yurii G. SHVETSOV

Polzunov Altai State Technical University, Barnaul, Altai Krai, Russian Federation
 yu.shvetsov@mail.ru
 ORCID: not available

Article history:

Received 7 May 2018
 Received in revised form
 26 July 2018
 Accepted 9 August 2018
 Available online
 28 September 2018

JEL classification: G18, H50

Keywords: investment,
 special-purpose program,
 financing, budget outlays,
 economic efficiency

Abstract

Subject Declining investments propel grants to the budget of many subjects of the Russian Federation and result in falling incomes of the population. The article addresses the issue of developing the regional long-term special-purpose programs, as they may improve the system of fiscal federalism in our country.

Objectives The article analyzes the present state of the system of government investments in the territorial aspect, conditions for its function, and update.

Methods I employ the systems approach and universal dialectic method of studying the objective economic laws, processes and phenomena in their constant development and interrelation.

Results I examine the most important special features and key deficiencies in financing the investment projects for economy development of the subjects the Russian Federation. The paper offers areas to improve the formation of regional special-purpose programs for territories to unlock their potential and accelerate their social and economic growth.

Conclusions The conclusions substantiate the need to change the current procedure for formation and implementation of special-purpose programs for regional development and improvement of mechanisms of investment resource accumulation.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2018

Please cite this article as: Shvetsov Yu.G. Government Investments in the Region: Problems and Prospects. *Finance and Credit*, 2018, vol. 24, iss. 9, pp. 2042–2055.
<https://doi.org/10.24891/fc.24.9.2042>

References

1. Kuznetsova O.V. *Regional'naya politika Rossii. 20 let reform i novye vozmozhnosti* [Regional policy of Russia. Twenty years of reforms and new opportunities]. Moscow, Librokom Publ., 2015, 392 p.
2. Suglobov A.E., Cherkasova Yu.I., Makarova S.N. et al. *Mezhbyudzhethnye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii* [Interbudget relations in the Russian Federation]. Moscow, YUNITI-DANA Publ., 2016, 519 p.
3. Tsakaev A.Kh. [Russian financial market: Realia and prospect for decentralization of regulation]. *Finansovyi biznes = Financial Business*, 2018, no. 2, pp. 32–39. (In Russ.)
4. Orlov V.A. [Investment projects within the frames of Federal special purpose programs: Specificities of implementation (Russia, Blagoveshchensk)]. *Problemy sovremennoi ekonomiki = Problems of Modern Economics*, 2016, no. 3, pp. 138–140.
 URL: <https://cyberleninka.ru/journal/n/problemy-sovremennoy-ekonomiki> (In Russ.)
5. Borisova O.V. [Investment climate in Russia: Status and assessment]. *Audit i finansovyi analiz = Audit and Financial Analysis*, 2015, no. 1, pp. 288–295. (In Russ.)
6. Agafonov V.A. *Analiz strategii i razrabotka kompleksnykh program* [Analysis of strategies and development of comprehensive programs]. Moscow, Nauka Publ., 1990, 214 p.

7. Farukshin M., Khomenko V. *Mezhbyudzhethnye otnosheniya v federativnykh sistemakh* [Interbudgetary relations in federative systems]. Moscow, Dictus Publishing Publ., 2014, 252 p.
8. Belyakov A.A., Turuev I.B. [The State and the investment]. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika = Economic Analysis: Theory and Practice*, 2015, vol. 14, iss. 7, pp. 2–8.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvo-i-investitsii> (In Russ.)
9. Aleksandrov G.A., Skvortsova G.G., Burlakova A.P. [Innovation-and-investment politics of a region and its institutional support]. *Problemy sovremennoi ekonomiki = Problems of Modern Economics*, 2017, no. 4, pp. 132–135. (In Russ.)
10. Shulus A.P., Shulus V.B. [Improvement of investment activity management and its indicative regulation]. *Investitsii v Rossii = Investment in Russia*, 2013, no. 5, pp. 15–20. (In Russ.)
11. Morozova O.S. *Pravovoe regulirovanie mezhyudzhethnykh otnoshenii v FRG* [Legal regulation of inter-budget relations in the Federal Republic of Germany]. Moscow, Prospekt Publ., 2015, 136 p.

Conflict-of-interest notification

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.