

**АДРЕСНЫЕ ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ПРОГРАММЫ СУБЪЕКТОВ РФ:
ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ В ИСПОЛНЕНИИ БЮДЖЕТНЫХ
АССИГНОВАНИЙ****Маржинат Ильясовна КАНКУЛОВА ^{а*}, Ирина Борисовна МАКЕЕВА ^б**

^а доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры финансов,
Санкт-Петербургский государственный экономический университет (СПбГЭУ),
Санкт-Петербург, Российская Федерация
kankulova@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0001-8452-3367>
SPIN-код: 3182-6228

^б аспирантка кафедры финансов,
Санкт-Петербургский государственный экономический университет (СПбГЭУ),
Санкт-Петербург, Российская Федерация
makeeva_ir@mail.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: 9692-0562

* Ответственный автор

История статьи:

Рег. № 478/2024
Получена 22.07.2024
Получена
в доработанном виде
05.08.2024
Одобрена 19.08.2024
Доступна онлайн
30.10.2024

Специальность: 5.2.4

УДК 336.532
JEL: E22, G31, H50,
H61, H72

Ключевые слова:

адресная
инвестиционная
программа,
бюджетные
инвестиции,
капитальные
вложения, бюджетный
процесс, планирование

Аннотация

Предмет. Эффективность и результативность расходования бюджетных средств на инвестиции.

Цели. Оценка исполнения расходов по адресной инвестиционной программе субъекта РФ.

Методология. Теоретико-методологическую базу составили труды ученых. Эмпирическую базу — данные бюджета Ленинградской области, а также материалы из других открытых официальных источников информации. Кроме того, использованы общенаучные методы: анализ, синтез.

Результаты. Проведен анализ практики исполнения бюджетов в части капитальных вложений в объекты государственной и муниципальной собственности. Обнаружено, что существует тенденция к сокращению инвестиционных расходов, хотя ежегодно расходы по программе стабильно исполняются. При этом предусмотренные объемы бюджетных ассигнований регулярно уточняются. Установлено, что недостаточная предварительная оценка проектов негативно влияет на качество бюджетного планирования. Предложено создание резерва для финансового обеспечения расходов.

Выводы. В 2023 г. в условиях санкционного давления объем бюджетных ассигнований на адресную инвестиционную программу снизился. Необходимо придерживаться установленного уровня софинансирования строительства объектов в целях недопущения сокращения их числа. Результаты настоящего исследования будут полезны регионам РФ при подготовке и осуществлении адресных инвестиционных программ.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2024

Для цитирования: Канкулова М.И., Макеева И.Б. Адресные инвестиционные программы субъектов РФ: проблемы и решения в исполнении бюджетных ассигнований // Финансы и кредит. — 2024. — Т. 30, № 10. — С. 2204 — 2222.
<https://doi.org/10.24891/fc.30.10.2204>

Введение

В Москве 14 апреля 2023 г. председатель Правительства РФ М.В. Мишустин провел коллегию Министерства финансов РФ и Министерства экономического развития РФ, на которой отметил: «Надо строить инфраструктуру, которая даст более весомый вклад в экономический рост. Также требуется четкое определение, как будут функционировать и финансироваться возведенные объекты. Должна быть прозрачная и понятная система оценок их эффективности. И конечно, важно не допускать генерации дополнительных расходов и убытков»¹.

В мире 2020—2022 гг. стали пандемийным и постпандемийным периодом восстановления экономики и общества. Авторы статьи «Государственные инвестиции в восстановление экономики» В. Гаспар, П. Мауро, К. Паттилло, Р. Эспиноза считают, что государственным инвестициям в восстановлении экономики предстоит сыграть главную роль. Увеличение государственных инвестиций на 1% ВВП может укрепить уверенность в восстановлении экономики и повысить уровень ВВП на 2,7%, частных инвестиций — на 10%, а занятости — на 1,2%, если качество инвестиций будет высоким и существующий уровень долговой нагрузки государственного и частного сектора не ослабит ответную реакцию со стороны частного сектора на меры стимулирования². По мнению автора статьи «Количественные оценки влияния бюджетных инвестиций на экономический рост» И.В. Таракановой, для поддержания устойчивых темпов экономического роста в Российской Федерации необходимо увеличение объема бюджетных инвестиций не менее, чем на 1 п.п. ВВП с сохранением установленного уровня государственных капитальных расходов в долгосрочном периоде [1]. Проблемы расходов бюджета инвестиционной направленности и исполнения бюджетных инвестиций федерального уровня широко обсуждаются в профессиональной научно-практической литературе в рамках различных направлений исследований³ [2—6], что подтверждает особую актуальность исследуемого авторами статьи вопроса.

В 2023 г. российская экономика функционировала в условиях сохраняющегося беспрецедентного санкционного давления, которое привело к сжатию внешней торговли, разрыву логистических цепочек, перебоям в производстве и ускорению инфляции. При этом, по данным Минэкономразвития России, рост российской экономики по итогам 2023 г. позволит не только компенсировать спад 2022 г., но и достигнуть прироста к уровню двухлетней давности⁴. Значительный вклад финансовой политики государства в преодоление негативных последствий для социальной сферы и экономики отражен в Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на плановый

¹ От антикризисной повестки к устойчивому развитию // Бюджет. 2023. № 5. С. 14—17.

² Гаспар В., Мауро П., Паттилло К., Эспиноза Р. Государственные инвестиции в восстановление экономики. URL: <https://www.imf.org/ru/Blogs/Articles/2020/10/05/blog-public-investment-for-the-recovery>

³ Куторова А.А., Ефимова Н.П. Три главных проблемы планирования федеральной адресной программы (ФАИП) последних лет и способы их решения // Актуальные вопросы экономической теории: развитие и применение в практике российских преобразований: сборник научных трудов одной из площадок Уфимского гуманитарного научного форума / под ред. И.В. Дегтяревой. Уфа: Уфимский государственный авиационный технический университет, 2022. С. 74—79.

⁴ Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/makroec/prognozy_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya/prognoz_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_rf_na_2024_god_i_na_planovyy_period_2025_i_2026_godov.html

период 2025 и 2026 годов⁵. В этом же документе определены меры для решения приоритетных задач фискальных органов федерального уровня в очередном бюджетном цикле.

В качестве объекта для исследования инструментария бюджетной политики в существующих условиях авторами настоящей статьи выбрана Ленинградская область, которая входит в топ-10 регионов с наибольшей частью общего объема инвестиций [7].

Вначале дадим основные характеристики. В Ленинградской области по итогам 2020—2023 гг. существенно возросла нагрузка на областной бюджет. Несмотря на рост объема поступлений налоговых и неналоговых доходов⁶, необходимость финансового обеспечения неотложных мероприятий, связанных с поддержанием экономики и качества жизни населения, потребовала выделения значительных дополнительных средств из бюджета в пандемийные 2020—2021 гг. и последующие годы. В связи с этим, традиционно профицитное состояние бюджета сменилось на устойчиво дефицитное⁷.

В сфере финансирования капитальных вложений в объекты государственной и муниципальной собственности Ленинградская область придерживается тенденции выделения средств на завершение текущих и начало новых объектов инвестиций, преимущественно включенных в федеральные программы. Так как в ходе планирования бюджета включение в адресную инвестиционную программу Ленинградской области (далее — АИП) новых объектов целесообразно только при условии обеспеченности финансированием переходящих объектов, в текущем бюджетном цикле с учетом существующих ограничений по каждому отраслевому направлению в областной бюджет включены не более трех приоритетных вновь начинаемых объектов инвестиций.

Динамика адресной инвестиционной программы Ленинградской области 2020—2023 гг.

Ежегодно плановый объем ассигнований на АИП составляет не более 15% от общего объема расходов бюджета Ленинградской области (2020 г. — 11,2%; 2021 г. — 12,4%; 2022 г. — 14,4%; 2023 г. — 9,2%)⁸. Динамика исполнения АИП за 2020—2023 гг. представлена на *рис. 1*.

Рост финансирования АИП в условиях постпандемийного периода можно назвать положительной динамикой, что говорит об устойчивости бюджета Ленинградской области в сложившихся экономических условиях. Вместе с тем по итогам 2023 г. наблюдается

⁵ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов (утв. Минфином России). URL: https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=304155. В указанных условиях использование инструментов повышения операционной эффективности бюджетного процесса, в частности обзоров бюджетных расходов, в целях оптимизации и перенаправления финансовых ресурсов на решение приоритетных задач приобретает дополнительную актуальность. Роль инвестиционных расходов в сохранении положительного вектора развития объясняет акцент на вопросах эффективности и результативности бюджетных расходов на инвестиции.

⁶ Рост объема поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета Ленинградской области составляет в 2020 г. к 2019 г. 5,5%, в 2021 г. к 2020 г. — 4,8%, в 2022 г. к 2021 г. — 16,6%.

⁷ Отчет об исполнении бюджета Ленинградской области за 2018—2019 гг. показывал профицит в размере 13 205,6 млн руб. и 803,5 млн руб. соответственно, а по итогам 2020—2022 гг. отчет об исполнении бюджета Ленинградской области составлен с дефицитом в размере 11 852,9 млн руб. за 2020 г., 6 316,7 млн руб. за 2021 г., 4 534,2 млн руб. за 2022 г.

⁸ *Макеева И.Б.* Особенности реализации бюджетных инвестиций в сфере капитального строительства // Управление и экономика народного хозяйства России: сборник статей VIII Международной научно-практической конференции. Пенза: Пензенский государственный аграрный университет, 2024. С. 282—286.

снижение ассигнований на АИП. Исполнение расходов по АИП за период 2020—2023 гг. стабильно и составляет в 2020 г. 89,7%; в 2021 г. — 86,9%; в 2022 г. — 89,7%; в 2023 г. — 86,6% от плановых объемов бюджетных ассигнований Ленинградской области. Финансирование за счет средств федерального бюджета занимает не более 30% общих расходов по АИП (2020 г. — 22,3%; 2021 г. — 30,9%; 2022 г. — 24,8%; 2023 г. — 23,3%), исполнение расходов за счет средств федерального бюджета ежегодно равно 100%, за исключением 2021 г., в котором значение составило 99,8%. Реализация мероприятий АИП осуществляется главными распорядителями бюджетных средств (далее — ГРБС). Так, в 2020 г. мероприятия реализовывало 10 ГРБС, в 2021 г. — 9, в 2022 г. — 8, в 2023 г. — 8 ГРБС. Объемы фактического исполнения расходов Ленинградской области по АИП за 2020—2023 гг. в разрезе государственных программ и непрограммной части представлены на *рис. 2*.

Наиболее существенные объемы финансирования и исполнения расходов отмечены по трем государственным программам: «Развитие транспортной системы», «Формирование городской среды и обеспечение качественным жильем граждан» и «Современное образование». Проблематику высокой доли непрограммной части в общем объеме расходов, выделенных на вложения в объекты капитального строительства, затрагивают в своем исследовании А.С. Миндиярова, Т.И. Пимкина [3]. В Ленинградской области непрограммная часть составляет не более 0,6% ежегодно в общем объеме расходов АИП, что соответствует действующим в РФ принципам программно-целевого бюджетного планирования и концепции программного бюджета.

Исполнение АИП по итогам 2020—2023 гг. в разрезе источников финансирования, структуры расходов, а также расходов по формам собственности объектов инвестиций, представлено в *табл. 1—3*. Финансирование мероприятий АИП предусматривалось по девяти направлениям. Доля расходов по направлениям (отраслям) в общем объеме расходов АИП за анализируемый период представлена на *рис. 3*.

В рассматриваемом временном отрезке акцент в расходах бюджета преимущественно сделан на социальную сферу (образование, жилищная политика и здравоохранение) и сферу дорожного хозяйства. Как в федеральной АИП и в целом по России [3, 8], в Ленинградской области доминирующей отраслью в общей структуре расходов АИП является дорожное хозяйство. Прогноз относительно приоритетности финансирования данной отрасли в 2021—2023 гг., изложенный в исследовании Л.М. Фидаровой и Н.А. Мардеян [4], подтвердился. В целом транспорт и дорожное хозяйство выступает основой экономической и социальной жизни городов, и выделение наибольшей части финансирования на эту сферу — прямое тому доказательство.

Следует отметить, что в 2023 г. в Ленинградской области сократились не только объемы исполнения АИП (ниже уровня 2020 г.), но и количество финансируемых объектов инвестиций. Указанное обстоятельство обусловлено окончанием строительства и передачей объектов газоснабжения единому оператору газификации ООО «Газпром газификация»⁹.

⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.07.2021 № 2000-р «Об определении единого оператора газификации и утверждении перечня федеральных территорий и субъектов Российской Федерации, в которых действует единый оператор газификации»; Постановление Правительства Российской Федерации от 13.09.2021 № 1550 «Об утверждении Правил взаимодействия единого оператора газификации, регионального оператора газификации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов публичной власти федеральных территорий и газораспределительных организаций, привлекаемых единым оператором газификации или региональным оператором газификации, при реализации мероприятий межрегиональных и региональных программ газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций».

Несмотря на то что количество объектов ежегодно снижается, планируемый объем бюджетных ассигнований на АИП в 2022 г. относительно 2021 г. увеличен (28 262,1 млн руб. в 2022 г. против 21 649,9 млн руб. в 2021 г.). Этот рост в 2022 г. обусловлен началом реализации в области дорожного хозяйства трех крупных проектов, в числе прочего за счет привлечения из федерального бюджета инфраструктурного бюджетного кредита в размере 3 958 млн руб., а также ввиду необходимости достижения целевых показателей по программе переселения граждан из аварийного жилищного фонда. Исполнение расходов по направлениям (отраслям) АИП в 2020—2023 гг. представлено в *табл. 4*. Согласно заключению Контрольно-счетной палаты Ленинградской области, неполное освоение бюджетных ассигнований обусловлено следующими причинами¹⁰:

- корректировка проектно-сметной документации (далее — ПСД), среди прочего в связи с низким качеством ее подготовки;
- длительные сроки процесса получения заключения государственной экспертизы на ПСД;
- длительность проведения конкурсных процедур по объектам строительства;
- фактическое или планируемое расторжение контрактов и отсутствие заключенных контрактов;
- низкие темпы работ подрядных организаций.

Проблематика причин неполного исполнения расходов на капитальные вложения широко обсуждается в научных публикациях [9, 10].

В рамках АИП на территории Ленинградской области реализуется девять федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов. В *табл. 5* рассмотрим объем финансирования и исполнения национальных проектов в Ленинградской области. За 2022—2023 гг. использование запланированных федеральных средств по национальным проектам, реализуемым в рамках АИП, составляет 100%. Для Ленинградской области предельный уровень софинансирования на реализацию национальных проектов из федерального бюджета составляет 67% и из областного бюджета — 33%¹¹. По данным *табл. 5*, очевидно, что предусмотренный на строительство объектов недвижимости объем денежных средств из областного бюджета составляет более половины — 56% — в 2022 г. и 62% — в 2023 г.¹²

В рамках мер по повышению устойчивости экономики в исследуемый период законодательством РФ предусмотрена возможность изменения предельного размера авансовых платежей и его увеличение до 90% от цены государственного контракта. Ограничения по размеру авансовых платежей утверждаются правовым актом субъекта реали-

¹⁰ Заключение Контрольно-счетной палаты Ленинградской области на проект областного закона «Об областном бюджете Ленинградской области на 2024 год и на плановый период 2025—2026 годов». URL: <https://budget.lenobl.ru/upload/iblock/926/ltzi5s97irqu4mkadhqg8f3yl2zfwozh/Zaklyuchenie-KSP-LO-na-proekt-OZ.zip>

¹¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18.10.2019 № 2468-р «Об утверждении предельного уровня софинансирования расходного обязательства субъекта РФ из федерального бюджета по субъектам РФ на 2020-2022 гг. в отношении субсидий, предоставляемых в целях софинансирования расходных обязательств субъектов РФ, возникших при реализации региональных проектов, направленных на реализацию федеральных проектов, входящих в состав соответствующего национального проекта, определенного Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

¹² *Макеева И.Б.* Указ. соч.

зации бюджета. В Ленинградской области по государственным контрактам в 2022 г. размер авансовых платежей составлял до 50% в части объектов капитального строительства, включенных в АИП¹⁵, а в 2023 г. — до 30% по иным контрактам о поставке товаров (работ, услуг) и от 30% до 50% по контрактам, средства на финансовое обеспечение которых подлежат казначейскому сопровождению¹⁴.

На *рис. 5*. продемонстрируем финансирование строительства трех объектов здравоохранения за 2022—2023 гг. в рамках федерального проекта «Модернизация первичного звена здравоохранения Российской Федерации», входящего в состав национального проекта «Здравоохранение». По данным на *рис. 5*, освоение по объектам здравоохранения федеральных средств и средств областного бюджета составляет 100%, за исключением средств областного бюджета 2023 г. (99,8%).

Вместе с тем в ходе анализа сведений из Единой информационной системы в сфере закупок (далее — ЕИС) по государственным контрактам данных объектов можно сделать вывод о том, что размер перечисленных авансовых платежей в 2022—2023 гг. составляет 35% (в 2022 г. из 596,3 млн руб. авансирование было равно 207,1 млн руб.; в 2023 г. из 996,8 млн руб. — 344 млн руб.)¹⁵. Кроме того, если учитывать данные по состоянию на 29.12.2023 из перечня объектов инвестиций в сфере здравоохранения¹⁶ и сведения ЕИС по контракту жизненного цикла на проектирование и строительство объекта «Поликлиника ГБУЗ ЛО «Кировская межрайонная больница», можно отметить, что в 2023 г. авансовые платежи на строительство проведены в отсутствие положительного заключения государственной экспертизы на ПСД.

Таким образом, стабильное исполнение АИП в размере 86% на фоне 100-процентного освоения ассигнований федерального бюджета происходит в основном за счет авансирования в размере 35%.

Новации в планировании адресной инвестиционной программы Ленинградской области в 2024 г.

Бюджетные ассигнования, предусмотренные на финансирование АИП, в течение финансового года изменяются. Если рассматривать первоначально утвержденный бюджет по объемам финансирования на АИП, то объем расходов запланирован меньше, чем редакция закона о бюджете с учетом первых поправок. В 2023 г. финансирование в перво-

¹⁵ Постановление правительства Ленинградской области от 27.01.2022 № 49 «О мерах по реализации в 2022 году областного закона «Об областном бюджете Ленинградской области на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».

¹⁴ Постановление правительства Ленинградской области от 22.12.2022 № 946 «О мерах по реализации в 2023 году областного закона «Об областном бюджете Ленинградской области на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов».

¹⁵ Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок: контракт № 2470305397321000127. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/contract/contractCard/document-info.html?reestrNumber=2470305397321000127&contractInfoId=85606575>; контракт № 2470305397321000110. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/contract/contractCard/document-info.html?reestrNumber=2470305397321000110&contractInfoId=87025222>; контракт № 2470305397321000114. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/contract/contractCard/document-info.html?reestrNumber=2470305397321000114&contractInfoId=87923013>

¹⁶ Постановление правительства Ленинградской области от 29.12.2023 № 1006 «О внесении изменения в постановление Правительства Ленинградской области от 18 июля 2016 года № 245 «Об утверждении Перечня объектов государственной программы Ленинградской области «Развитие здравоохранения в Ленинградской области».

начальной редакции АИП от 19.12.2022¹⁷ составляло 17 597,25 млн руб., в редакции от 10.04.2023 — 21 536,07 млн руб. Аналогично в 2022 г. первоначальная редакция АИП предусматривала 16 640,45 млн руб., последующая редакция — 27 339,63 млн руб. Указанное изменение обусловлено восстановлением в законе о бюджете остатков предыдущего года.

Изменения в объемы расходов на реализацию АИП вносятся путем поправок в закон о бюджете и/или корректировки параметров сводной бюджетной росписи. Основными причинами изменений, согласно заключению Контрольно-счетной палаты Ленинградской области, являются¹⁸ :

1) в части увеличения бюджетных ассигнований:

- удорожание стоимости строительных материалов;
- необходимость завершения строительно-монтажных работ (увеличение цены муниципального контракта на 10%);
- необходимость оплаты государственной экспертизы;
- увеличение объема работ и потребность в приобретении дополнительного оборудования, в том числе в связи с корректировкой ПСД;

2) в части сокращения бюджетных ассигнований:

- отсутствие необходимых согласований и заключения государственной экспертизы;
- нарушение подрядчиками сроков выполнения работ по ПСД;
- корректировка ПСД;
- экономия по результатам проведения конкурсных процедур на заключение контрактов;
- невозможность выполнения работ в текущем году с дальнейшим расторжением контрактов.

Одновременно плановые объемы бюджетных расходов на объекты инвестиций, указанные в последних редакциях утвержденного бюджета, не соответствуют плановым объемам бюджетных расходов, указанных в отчетах по исполнению бюджета по итогам года. Например, в последней редакции бюджета 2022 г. плановый объем расходов на АИП составляет 28 899 млн руб.¹⁹, а в отчете по исполнению бюджета плановый объем расходов на АИП указан в размере 28 262 млн руб.²⁰ Данная ситуация, возможно, сложилась в результате внесения изменений в сводную бюджетную роспись. Следовательно, в ходе реализации АИП бюджетные расходы неоднократно уточняются, в том числе в целях оптимального подведения итогов финансового года.

¹⁷ Областной закон Ленинградской области от 19.12.2022 № 151-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов».

¹⁸ Заключение Контрольно-счетной палаты Ленинградской области на годовой отчет об исполнении областного бюджета Ленинградской области за 2022 год. URL: https://budget.lenobl.ru/upload/iblock/a01/_-_-_-_-_-2022-_.zip

¹⁹ Областной закон Ленинградской области от 21.12.2021 № 148-оз (в редакции областного закона Ленинградской области от 07.10.2022 № 107-оз) «Об областном бюджете Ленинградской области на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».

²⁰ Проект областного закона об исполнении областного бюджета Ленинградской области за 2022. URL: https://budget.lenobl.ru/upload/iblock/898/_-_-_-_-2022_-.rar (Таблица 8. Исполнение приложения 8. Исполнение АИП.xlsx).

При внесении изменений в объемы бюджетных ассигнований на реализацию АИП осуществляется перераспределение средств между мероприятиями, объектами и государственными программами. В целях перевода государственных программ субъектов РФ на новую систему управления по аналогии с федеральной системой управления²¹, в 2023 г. в государственные программы вносились изменения. В соответствии с новым порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Ленинградской области²², программа является системой документов, в числе которых:

- нормативные правовые акты, которыми утверждаются стратегические приоритеты и порядки предоставления субсидий бюджетам муниципальных образований;
- паспорта государственных программ и структурных элементов, утверждаемых в системе Электронный бюджет.

Из текстовых частей государственных программ исключены планы реализации, в которых указано финансовое обеспечение программ. В связи с этим в текстовую часть закона о бюджете не включены основания для изменений параметров сводной бюджетной росписи (без внесения изменений в закон о бюджете)²³, в частности:

- в случае перераспределения ассигнований в пределах общего объема средств, предусмотренных бюджетом на государственную программу, после внесения изменений в программу;
- в случае перераспределения расходов между государственными программами в пределах общего объема средств, предусмотренных законом о бюджете ГРБС, после внесения изменений в данные программы.

Отсутствие указанных пунктов не позволяет оперативно осуществлять перераспределение финансирования между объектами инвестиций при острой необходимости. В то же время имеется ряд проблем при формировании и реализации АИП:

- формирование проекта АИП на очередной год осуществляется в июне-августе текущего года, при этом результаты отборов заявок по новым объектам федеральных программ и распределение расходов из федерального бюджета по отобраным объектам до субъекта еще не доведены;
- в ходе формирования проекта АИП ГРБС трудно спрогнозировать объем освоения средств до конца текущего года, что потребует уточнения АИП в следующем году;
- дополнительно требуется корректировка АИП в течение года и изыскание дополнительных источников финансирования ввиду корректировок ПСД по объектам, роста стоимости строительных материалов и оборудования, а также невыполнения подрядчиками своих обязательств.

В качестве необходимых и планируемых мер для решения перечисленных вопросов регион в законе о бюджете резервирует средства для финансового обеспечения расходов по

²¹ Письмо Минфина России от 11.07.2023 № 02-05-11/64921 «О переводе государственных программ субъектов Российской Федерации на новую систему управления»; Постановление Правительства РФ от 26.05.2021 № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» (вместе с «Положением о системе управления государственными программами Российской Федерации»).

²² Постановление правительства Ленинградской области от 29.09.2023 № 679 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Ленинградской области».

²³ Областной закон Ленинградской области от 19.12.2023 № 145-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов».

объектам АИП в составе расходов по ведомственной структуре комитета финансов. Порядок вывода средств из резервирования утвержден отдельным нормативно-правовым актом²⁴. Резерв в отношении АИП создаст возможность решения возникающих в течение года обстоятельств, в том числе связанных с корректировкой ПСД, удорожанием стоимости строительных материалов и оборудования, незапланированным ходом выполнения строительно-монтажных работ на объектах АИП. Резерв предусматривает бюджетные ассигнования для софинансирования мероприятий, включаемых в федеральные программы, потребность по которым будет определена по итогам отборов, а также возможную дополнительную потребность по другим направлениям, входящим в АИП.

Выводы

1. В работе проанализированы основные показатели АИП и динамика инвестиционных ассигнований в объекты капитального строительства за 2020—2023 гг. Проведенное исследование показало, что наибольший объем финансирования бюджетных ассигнований приходился на инфраструктурные проекты в сфере транспорта и социальный комплекс. В условиях санкционного давления по итогам 2023 г. запланированный объем расходов на АИП снизился, также ежегодно в 2020—2023 гг. уменьшается количество реализуемых объектов инвестиций. В связи с этим авторы отмечают, что существующая тенденция к сокращению инвестиционных расходов на объекты капитального строительства в регионе может негативно отразиться на развитии экономики субъекта в целом.
2. Текущее состояние АИП характеризуется значительным превалированием программной части, что соответствует действующим в РФ принципам программно-целевого бюджетного планирования и концепции программного бюджета. В то же время ежегодное стабильное исполнение расходов по АИП обеспечивается за счет авансирования в размере 35%. Сложившаяся тенденция увеличивает риск неисполнения государственных контрактов. Кроме того, по мнению авторов, в контрактах на проектирование отсутствует целесообразность установления авансовых платежей.
3. Принимая во внимание установленный для субъекта РФ уровень софинансирования из областного бюджета в размере 33% по объектам капитального строительства при реализации национальных проектов, и фактический уровень (56% в 2022 г., 62% в 2023 г.), авторы считают необходимым придерживаться установленного уровня софинансирования строительства объектов в целях недопущения тенденции к сокращению у субъектов инвестиционных расходов и количества объектов инвестиций. На федеральном уровне следует предусматривать дополнительные ассигнования при существенном увеличении стоимости строительных материалов в сложившихся экономических условиях.
4. В ходе реализации АИП предусмотренные объемы бюджетных ассигнований регулярно уточняются. Сложившаяся ситуация свидетельствует о том, что при формировании АИП не в полной мере осуществлялся анализ положения дел на объектах и не в полной мере учитываются сроки строительства, что негативно влияет на качество бюджетного планирования. Наличие возможности внесения неограниченного количества изменений АИП, а также отсутствие норм, ограничивающих многократное изме-

²⁴ Постановление правительства Ленинградской области от 19.01.2024 № 35 «О мерах по реализации в 2024 году областного закона «Об областном бюджете Ленинградской области на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов».

нение сроков ввода объектов в эксплуатацию, влечет риски систематического переноса сроков. Невыполнение работ по строительству и вводу в эксплуатацию объектов АИП в установленный срок, продление данных сроков способствуют увеличению стоимости объектов, среди прочего за счет расходов, связанных с повторным проведением государственной экспертизы ПСД, и увеличению числа объектов незавершенного строительства. Указанное обстоятельство может служить причиной возникновения проблем с реализацией государственных программ, в том числе федеральных (региональных) проектов в рамках национальных проектов, и, следовательно, рисков недо-стижения показателей социально-экономического развития.

- Чтобы стабилизировать ситуацию по объемам финансирования АИП, регионом приняты управленческие решения по планированию бюджетных инвестиций на 2024 г. В целях повышения эффективности исполнения расходов по АИП предложено создание резерва для финансового обеспечения расходов. В то же время предлагаемое решение по планированию и корректировке расходов на АИП не в полной мере отвечает принципу прозрачности бюджетной системы РФ.

Таблица 1

Исполнение АИП в разрезе источников финансирования, млн руб.

Table 1

Targeted investment programme execution by source of financing, million RUB

Источник финансирования АИП	План	Исполнено	Исполнение к плану, %	Доля от расходов по АИП, %	Динамика исполнения (+/-), %
2020 г.					
Областной бюджет	15 290,1	13 318,3	87,1	77,7	—
Федеральный бюджет	3 822	3 821,3	100	22,3	—
Всего	19 112,1	17 139,6	89,7	100	—
2021 г.					
Областной бюджет	15 815	12 987,6	82,1	69,1	-5
Федеральный бюджет	5 834,9	5 820,9	99,8	30,9	-0,2
Всего	21 649,9	18 808,5	86,9	100	-2,8
2022 г.					
Областной бюджет	21 983,9	19 060,8	86,7	75,2	4,6
Федеральный бюджет	6 278,2	6 278,2	100	24,8	0,2
Всего	28 262,1	25 338,9	89,7%	100	2,8
2023 г.					
Областной бюджет	15 772,8	13 122,6	83,2	76,7	-3,5
Федеральный бюджет	3 980,8	3 980,7	100	23,3	0,
Всего	19 753,6	17 103,3	86,6	100	-3,1

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Таблица 2**Исполнение АИП в разрезе структуры расходов, млн руб.****Table 2****Targeted investment programme execution in the context of cost structure, million RUB**

Структура расходов АИП	План	Исполнено	Исполнение к плану, %	Доля от расходов по АИП, %	Динамика исполнения (+/-), %
2020 г.					
Программные расходы	19 008,6	17 041,4	89,7	99,4	—
Непрограммные расходы	103,5	98,2	94,9	0,6	—
2021 г.					
Программные расходы	21 532,7	18 701,9	86,9	99,4	-2,8
Непрограммные расходы	117,2	106,6	91	0,6	-3,9
2022 г.					
Программные расходы	28 170	25 249,9	89,6	99,6	2,7
Непрограммные расходы	92,1	89	96,6	0,4	5,6
2023 г.					
Программные расходы	19 681,5	17 053,3	86,6	99,7	-3
Непрограммные расходы	72,1	50	69,3	0,3	-27,3

Источник: авторская разработка*Source:* Authoring**Таблица 3****Исполнение АИП по формам собственности объектов инвестиций, млн руб.****Table 3****Execution of targeted investment programme according to the forms of ownership of investment objects, million RUB**

Форма собственности объектов, финансируемых в рамках АИП	План	Исполнено	Исполнение к плану, %	Доля от общего объема исполнения АИП, %	Динамика исполнения (+/-), %
2020 г.					
Государственная собственность	8 871,3	7 597	85,6	44,3	—
Муниципальная собственность	10 240,8	9 542,6	93,2	55,7	—
2021 г.					
Государственная собственность	9 236,6	7 710,8	83,5	41	-2,1
Муниципальная собственность	12 413,3	11 097,7	89,4	59	-3,8
2022 г.					
Государственная собственность	14 300,2	13 005	90,9	51,3	7,4
Муниципальная собственность	13 961,9	12 333,9	88,3	48,7	-1,1
2023 г.					
Государственная собственность	9 716,7	8 045,2	82,8	47	-8,1
Муниципальная собственность	10 037	9 058,1	90,2	53	1,9

Источник: авторская разработка*Source:* Authoring

Таблица 4**Исполнение расходов по направлениям (отраслям) АИП в 2020—2023 гг.****Table 4****Execution of expenses by area (industry) of targeted investment programme in 2020–2023**

Отрасль	2020 г., %	2021 г., %	2022 г., %	2023 г., %
	исполнения	исполнения	исполнения	исполнения
ЖКХ	79,5	91,4	74,9	98
Газификация	94,4	94,2	91,4	98,5
Образование	97,2	95,3	89,5	89,6
Здравоохранение	85,1	63,4	78,4	86,1
Культура	89,4	88,6	87,6	80,9
Прочее	79,1	56	73,6	76,8
Спорт	76,1	54,4	75,3	37,1
Жилье	92,8	92,4	91,7	96,9
Дорожное хозяйство	91,1	96,8	98,5	93,5
Итого	89,7	86,9	89,7	86,6

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Таблица 5**Объем финансирования и исполнение национальных проектов в Ленинградской области в разрезе федеральных и областных средств****Table 5****The volume of financing and execution of national projects in the Leningrad Oblast in the context of federal and regional funds**

Федеральный проект, входящий в состав национального проекта	2022 г.				2023 г.			
	план, млн руб.		факт, млн руб.		план, млн руб.		факт, млн руб.	
	ФБ	ОБ	ФБ	ОБ	ФБ	ОБ	ФБ	ОБ
Федеральный проект «Жилье»	672,4	616,6	672,4	564,8	274,8	265,3	274,8	265,3
Федеральный проект «Культурная среда»	76,5	61,5	76,5	61,5	181,1	261,6	181,1	261,6
Федеральный проект «Модернизация первичного звена здравоохранения Российской Федерации»	378,3	218	378,3	218	473,2	524,4	473,2	523,6
Федеральный проект «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда»	642,2	4 605,3	642,2	4 197,4	0	3 104,3	0	3 024,7
Федеральный проект «Региональная и местная дорожная сеть»	2 432,1	11,7	2 432,1	11,5	1 369	509,6	1 369	503,6
Федеральный проект «Современная школа»	0	27,2	0	27,2	509,2	620,5	509,2	620,5
Федеральный проект «Спорт — норма жизни»	304,2	907,9	304,2	863,9	112,6	642,2	112,6	363
Федеральный проект «Чистая вода»	468,4	284,1	468,4	257,4	810,8	431,1	810,8	428
Итого	4 974,1	6 732,3	4 974,1	6 201,7	3 730,7	6 359	3 730,7	5 990,3

Примечание. ФБ — федеральный бюджет, ОБ — областной бюджет.

Источник: авторская разработка

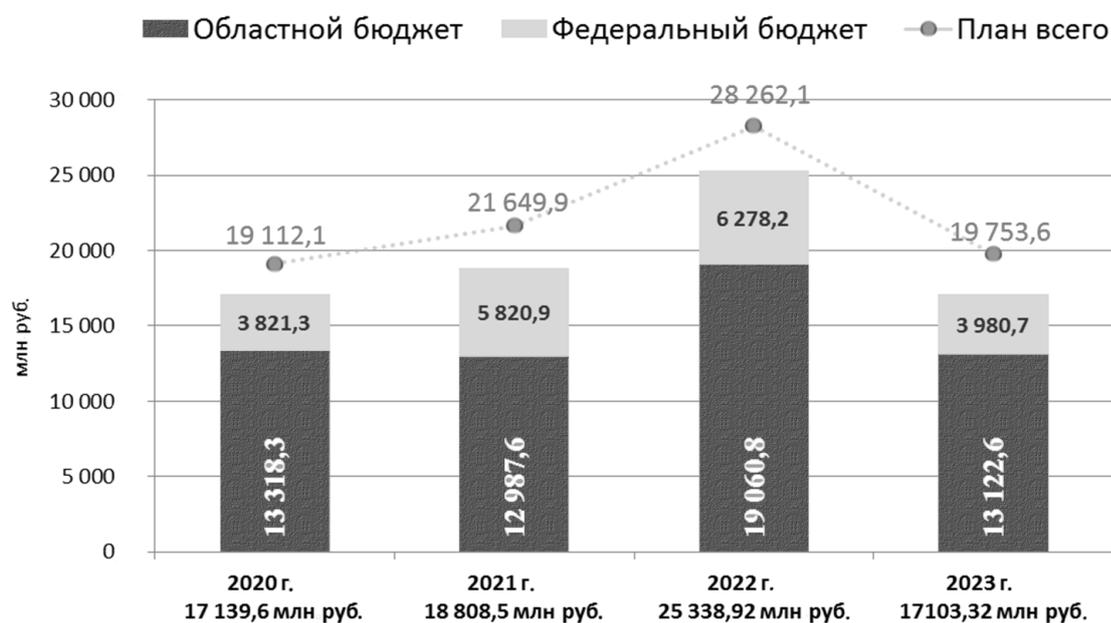
Source: Authoring

Рисунок 1

Динамика исполнения АИП по годам реализации за период 2020—2023 гг.

Figure 1

Changes in the targeted investment programme execution by year of implementation for 2020–2023

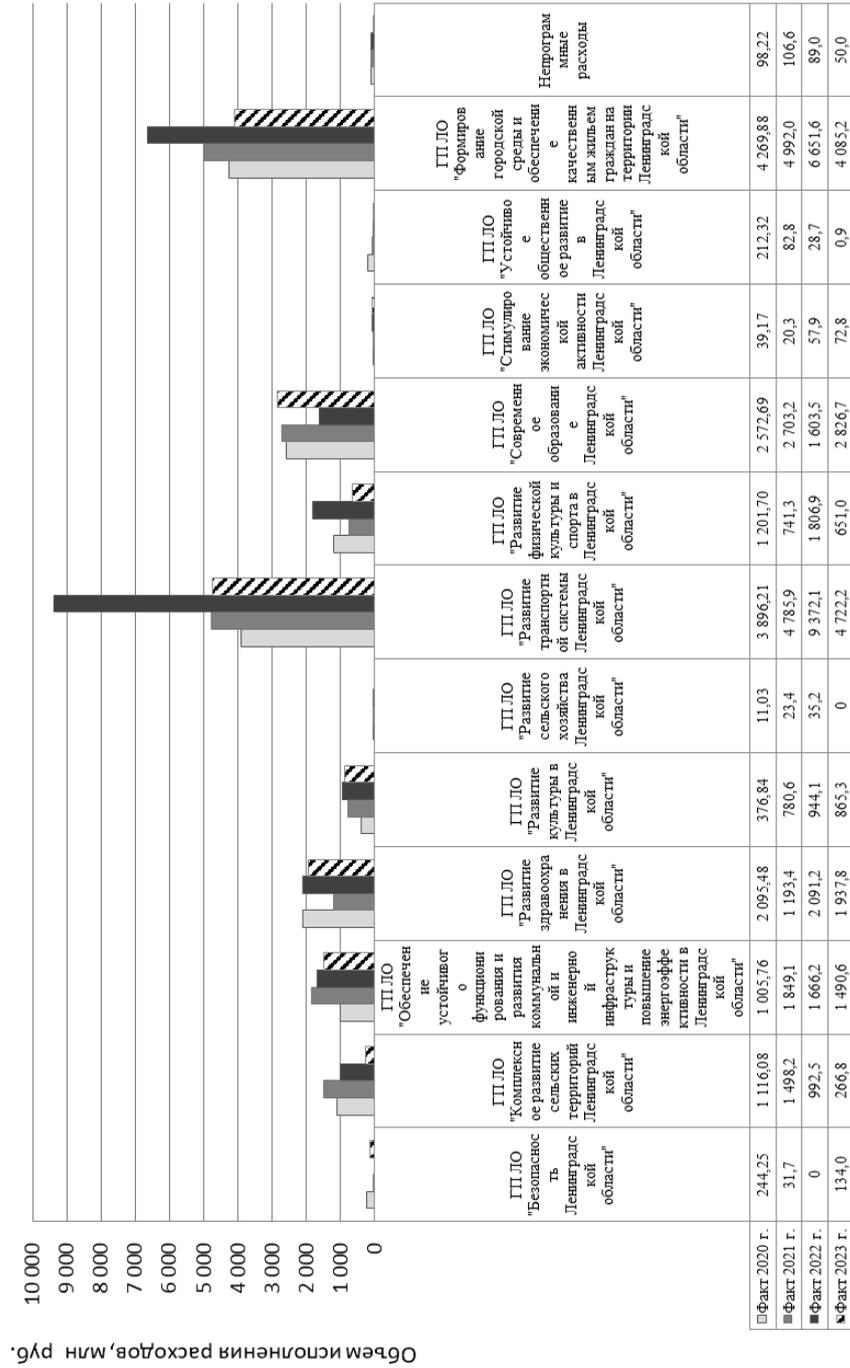


Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Рисунок 2
Объемы фактического исполнения расходов АИП за 2020 – 2023 гг. в разрезе государственных программ и непрограммной части в Ленинградской области

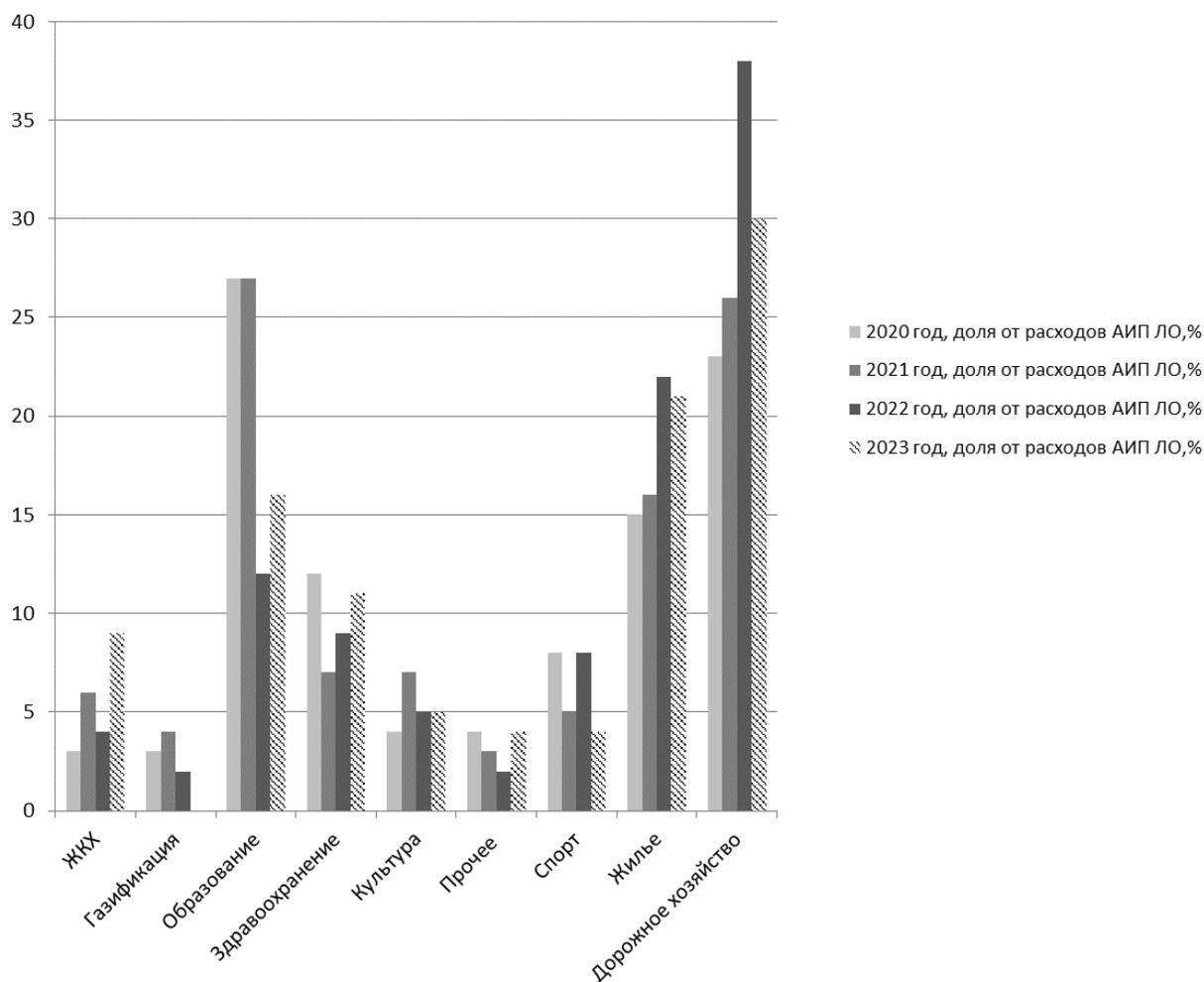
Figure 2
The volume of actual execution of targeted investment programme expenses for 2020–2023 in the context of State programmes and the non-program part of the Leningrad Oblast



Источник: авторская разработка
 Source: Authoring

Рисунок 3

Доля расходов по направлениям (отраслям) от общих расходов АИП в 2020–2023 гг.

Figure 3**Percentage of expenditures by area (industry) of total targeted investment programme expenditures in 2020–2023**

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Рисунок 4

Количество объектов финансирования АИП и завершенных объектов за период 2020—2023 гг.

Figure 4

The number of targeted investment programme financing facilities and completed facilities in 2020—2023



Источник: авторская разработка

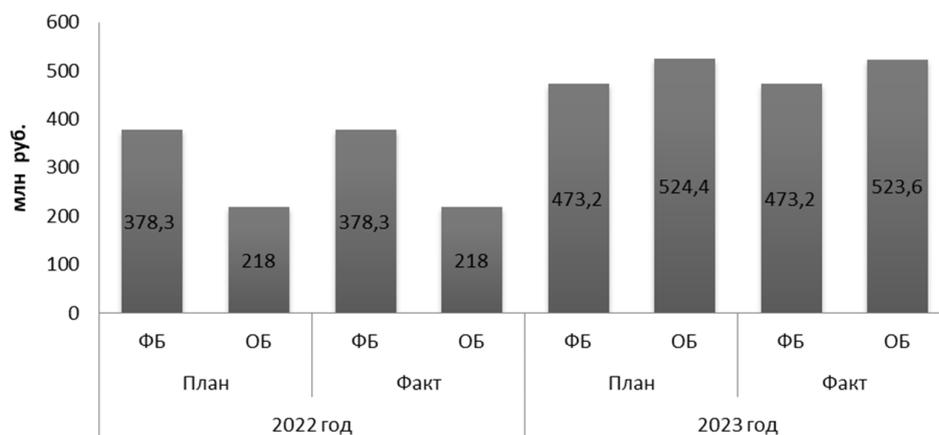
Source: Authoring

Рисунок 5

Финансирование строительства объектов здравоохранения в рамках реализации мероприятий по модернизации первичного звена здравоохранения за 2022—2023 гг.

Figure 5

Financing the construction of healthcare facilities as part of the implementation of measures to modernize primary healthcare setting for 2022–2023



Примечание. ФБ — федеральный бюджет, ОБ — областной бюджет.

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Список литературы

1. *Тараканова И.В.* Количественные оценки влияния бюджетных инвестиций на экономический рост // Экономика. Налоги. Право. 2022. Т. 15. № 4. С. 107—115. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kolichestvennyye-otsenki-vliyaniya-byudzhethnyh-investitsiy-na-ekonomicheskiy-rost>
2. *Плужникова Т.В.* Внешний государственный финансовый контроль вложений в нефинансовые активы // Управленческий учет. 2024. № 2. С. 133—140.
3. *Миндиярова А.С., Пимкина Т.И.* Оценка эффективности бюджетных инвестиций, проблемы и тенденции их развития // Управленческий учет. 2023. № 4. С. 137—144.
4. *Фидарова Л.М., Мардеян Н.А.* Управление бюджетными инвестициями // Экономика и управление: проблемы, решения. 2021. Т. 4. № 10. С. 102—110.
5. *Сирота В.В.* Новые подходы к управлению незавершенными объектами капитального строительства в рамках трансформации федеральной адресной инвестиционной программы // Государственная служба. 2024. Т. 26. № 1. С. 53—61.
6. *Серяков М.С., Куликов В.Б., Абрамова О.Г.* Трансформация системы управления капитальными вложениями в рамках Федеральной адресной инвестиционной программы и комплексной государственной программы Российской Федерации «Строительство» // Экономика и бизнес: теория и практика. 2024. № 4-3. С. 58—64. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/transformatsiya-sistemy-upravleniya-kapitalnymi-vlozheniyami-v-ramkah-federalnoy-adresnoy-investitsionnoy-programmy-i-kompleksnoy>
7. *Шейхова М.С., Сафонова С.Г., Бреусова Е.А., Орлова Е.П.* Инвестиционная политика: тенденции, особенности и перспективы реализации на современном этапе функционирования экономики России // Московский экономический журнал. 2022. № 3. С. 279—291. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/investitsionnaya-politika-tendentsii-osobennosti-i-perspektivy-realizatsii-na-sovremennom-etape-funktsionirovaniya-ekonomiki-rossii>
8. *Шап Н.Н., Крашенинников Ю.С.* Бюджетные инвестиции в контексте инфраструктурного развития Российской Федерации: основные проблемы и тренды // Международный научный журнал. 2022. № 2. С. 86—94.
9. *Косов М.Е.* Формы реализации бюджетных инвестиций, повышение их эффективности // Экономический анализ: теория и практика. 2019. Т. 18. Вып. 1. С. 83—95. URL: <https://doi.org/10.24891/ea.18.1.83>
10. *Золотарева А.Б.* Проблемы и пути совершенствования правового регулирования государственных инвестиций в России // Финансовый журнал. 2023. Т. 15. № 4. С. 8—26. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problems-i-puti-sovershenstvovaniya-pravovogo-regulirovaniya-gosudarstvennyh-investitsiy-v-rossii>

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем 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.

**TARGETED INVESTMENT PROGRAMMES OF THE RF CONSTITUENT ENTITIES:
BUDGET ALLOCATIONS EXECUTION CHALLENGES AND SOLUTIONS****Marzhinat I. KANKULOVA**^{a,*},
Irina B. MAKEEVA^b^a Saint-Petersburg State Economic University (SPbSEU),
St. Petersburg, Russian Federation
kankulova@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0001-8452-3367>^b Saint-Petersburg State Economic University (SPbSEU),
St. Petersburg, Russian Federation
makeeva_ir@mail.ru
ORCID: not available

* Corresponding author

Article history:Article No. 478/2024
Received 22 Jul 2024
Received in revised
form 5 Aug 2024
Accepted 19 Aug 2024
Available online
30 Oct 2024**JEL Classification:**E22, G31, H50, H61,
H72**Keywords:** targeted
investment programme,
budget investments,
capital investments,
budget process,
planning**Abstract****Subject.** This article discusses the issues of efficiency and effectiveness of spending budget funds on investments.**Objectives.** The article aims to assess the execution of expenses under the targeted investment programme of the constituent entity of the Russian Federation.**Methods.** To study the problems of implementing the targeted investment programme, published scientific publications and budget data of the Leningrad Oblast were studied.**Results.** The article presents the results of the analysis of the practice of execution of budget funds for capital investments in State and municipal property. As a way to improve the efficiency of the relevant processes, the article proposes the application of the considered practice of the Leningrad Oblast to create a reserve of funds for financial support of expenses on the objects of the targeted investment programme.**Conclusions.** In 2023, in the face of sanctions pressure, the volume of budget allocations for the targeted investment programme decreased.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2024

Please cite this article as: Kankulova M.I., Makeeva I.B. Targeted investment programmes of the RF constituent entities: Budget allocations execution challenges and solutions. *Finance and Credit*, 2024, vol. 30, iss. 10, pp. 2204–2222.
<https://doi.org/10.24891/fc.30.10.2204>**References**

1. Tarakanova I.V. [Quantitative estimates of the impact of budget investments on economic growth]. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economy. Taxes. Law*, 2022, vol. 15, no. 4, pp. 107–115. (In Russ.) URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kolichestvennye-otsenki-vliyaniya-byudzhethnyh-investitsiy-na-ekonomicheskii-rost>
2. Pluzhnikova T.V. [External state financial control of investments in non-financial assets]. *Upravlencheskii uchet = Management Accounting*, 2024, no. 2, pp. 133–140. (In Russ.)

3. Mindiyarova A.S., Pimkina T.I. [Evaluation of the effectiveness of budget investments, problems and trends of their development]. *Upravlencheskii uchet = Management Accounting*, 2023, no. 4, pp. 137–144. (In Russ.)
4. Fidarova L.M., Mardeyan N.A. [Budget investment management]. *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya*, 2021, vol. 4, no. 10, pp. 102–110. (In Russ.)
5. Sirota V.V. [New approaches to the management of unfinished capital construction projects within the framework of the transformation of the federal targeted investment program]. *Gosudarstvennaya sluzhba = Public Administration*, 2024, vol. 26, no. 1, pp. 53–61. (In Russ.)
6. Seryakov M.S., Kulikov V.B., Abramova O.G. [Transformation of the capital investment management system within the framework of the Federal targeted investment program and the integrated state program of the Russian Federation "Construction"]. *Ekonomika i biznes: teoriya i praktika = Economy and Business: Theory and Practice*, 2024, no. 4-3, pp. 58–64. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/transformatsiya-sistemy-upravleniya-kapitalnymi-vlozheniyami-v-ramkah-federalnoy-adresnoy-investitsionnoy-programmy-i-kompleksnoy> (In Russ.)
7. Sheikhova M.S., Safonova S.G., Breusova E.A., Orlova E.P. [Investment policy: trends, features and prospects of implementation at the present stage of the functioning of the Russian economy]. *Moskovskii ekonomicheskii zhurnal*, 2022, no. 3, pp. 279–291. (In Russ.) URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/investitsionnaya-politika-tendentsii-osobennosti-i-perspektivy-realizatsii-na-sovremennom-etape-funktsionirovaniya-ekonomiki-rossii>
8. Shash N.N., Krashennnikov Yu.S. [Budget investments in the context of infrastructural development of the Russian Federation: main problems and trends]. *Mezhdunarodnyi nauchnyi zhurnal*, 2022, no. 2, pp. 86–94. (In Russ.)
9. Kosov M.E. [Forms of budget investments and their efficiency enhancement]. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika = Economic Analysis: Theory and Practice*, 2019, vol. 18, iss. 1, pp. 83–95. (In Russ.) URL: <https://doi.org/10.24891/ea.18.1.83>
10. Zolotareva A.B. [Problems and ways of improving the legal regulation of public investments in Russia]. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2023, vol. 15, no. 4, pp. 8–26. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-i-puti-sovershenstvovaniya-pravovogo-regulirovaniya-gosudarstvennyh-investitsiy-v-rossii> (In Russ.)

Conflict-of-interest notification

We, the authors 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.