

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ ИЗ БЮДЖЕТА

Кавалерчик Мария Николаевна

Ассистент, Санкт-Петербургский Государственный
Университет
maria_kavalerchik@mail.ru

ECONOMIC PREREQUISITES OF PROVIDING INVESTMENTS FROM THE BUDGET

M. Kavalerchik

Summary. The article discusses the concept of budgetary investments as an economic and legal category; explores the issues of targeted use of budgetary investments. The author proves the conclusion that by investing budgetary funds the state is focused on maximizing a different utility than commercial entities. The author suggests making use of experience of the European Union on formation and implementation of regional and investment policy.

The author defines the budgetary investments as funds allocated from the budget with specific goals for increase in value of property owned by the state acts. According to the author, the budgetary efficiency is caused by additional profitable streams in the form of compensation from builders for the used infrastructure or payments for concession agreements that occurs when the newly constructed housing is provided with communications or transferred to concession.

Keywords: budget, budget investments, provision of investments from the budget, financing, government spending, government investment policy, the diversion of budget.

Аннотация. В статье рассматривается понятие бюджетных инвестиций как экономическая и правовая категория; исследуются вопросы целевого использования бюджетных инвестиций. Автор обосновывает вывод о том, что государство, инвестируя бюджетные средства, ориентируется на максимизацию иной полезности, чем коммерческие субъекты.

Автор предлагает использовать опыт Европейского Союза по формированию и осуществлению региональной и инвестиционной политики. Бюджетные инвестиции автор определяет как средства, выделяемые из бюджета с определенными целями для увеличения стоимости имущества, собственником которого выступает государство.

По мнению автора, бюджетная эффективность обуславливается дополнительными доходными потоками в бюджет в виде компенсации застройщиков за используемую инфраструктуру или выплаты по концессионным соглашениям, что происходит при обеспечении коммуникациями вновь возводимого жилья или передачи его в концессию.

Ключевые слова: бюджет, инвестиции из бюджета, предоставление инвестиций из бюджета, финансирование, государственные расходы, государственная инвестиционная политика, нецелевое использование бюджетных средств.

Рассматриваются необходимые условия для инвестиционного процесса за счет государственного бюджета, в том числе наличие ряда, включаемых в обязательный список для рассмотрения, таких как: документация проектной деятельности, обоснования технической и экономической стороны предлагаемого на рассмотрение проекта (или объекта), различные договоры, где непосредственно фигурируют или указаны определенные государственные заказчики и исполнители, а так же документ, на основании которого осуществляется передача объекта недвижимого имущества.

Государство в полной мере отвечает за бюджетные расходы в сфере экономики, сохраняя все пропорции макроэкономики и национального хозяйства. Из приоритетных, выделяется социальная сфера.

Ориентируясь на конечный результат, государство в инвестиционной сфере проводит в настоящее время корректировку экономической политики, осуществляется поиск оптимального сочетания государственного

и рыночного регулирования, это введено в ранг государственной политики Российской Федерации.

Понятие инвестиций продолжает оставаться дискуссионным, несмотря на обилие научных исследований по данной теме.

Как термин, «инвестиционная деятельность» может представляться в широком и узком значении. В широком смысле инвестиционной деятельностью является деятельность, которая связана с вложением средств в объекты инвестирования в целях получения дохода. Данное толкование есть в законе «об инвестиционной деятельности в РФ, которая осуществляется в форме капитальных вложений», на основе которых в качестве инвестиционной деятельности выступает вложение инвестиций, и осуществление практических действий с целью получения прибыли и достижения прочего полезного эффекта.

В самом широком смысле в качестве инвестиций выступают все виды активов (средств), вложение которых

осуществляется в хозяйственную деятельность с целью получения дохода [6].

В узком смысле инвестиционной деятельностью, либо же инвестированием является процесс преобразования инвестиционных ресурсов во вложения.

Существует множество различных определений инвестиций, и всех их объединяет следование семантическому смыслу данного понятия, берущего начало от лат. *invest* — вкладывать, при этом вложения осуществляются для последующего полезного результата. Также вероятны прочие варианты прочтения этого термина: от английского «*in vest*» — в жилетку либо (в большинстве переводов) от английского «*investments*» — капиталовложения [10].

В совокупности инструменты и методы воздействия государства в сфере инвестиционной политике субъектов хозяйствования представляет собой механизм, с помощью которого государство регулирует инвестиционные процессы.

Как показывает международная практика, реализация крупномасштабных проектов невозможна силами только государства, или только бизнеса [4]. Многие страны мира в качестве важнейшего источника капитальных вложений осуществляют прямое финансирование инвестиционных проектов из государственного бюджета и также предоставление льготных инвестиционных кредитов государственным финансовым инструментам. И в России наблюдается практика данных схем государственного финансирования.

Переводы капиталов в первую очередь направляются на поддержание отраслей и производств приоритетного значения, деятельность осуществляется взвешенно и носит системный характер, все это ориентирует инвестиционную стратегию, в общем, на перенос центра тяжести на государственное инвестирование, на создание такой среды инвестиций, которая будет благоприятна для частных инвесторов. И эффективные программы развития отраслей жизнеобеспечения и сферы народного хозяйства, а также поддержание отечественного производителя и обеспечение внутреннего спроса в экономике. Для эффективности государственной инвестиционной политики разрабатывается концепция структурной перестройки производственного сектора.

Выделение бюджетных инвестиций в виде особого вида инвестиций обусловлено, в первую очередь, особенностями средств, посредством которых осуществляется финансирование бюджетных инвестиций, и также особенностями правового положения участников общественных отношений по предоставлению средств бюд-

жетов в качестве инвестиций, которые при этом обуславливают появление особых правовых последствий [7].

Традиционно правовое регулирование инвестиционной деятельности в ЕС рассматривается как составная часть системы правовых норм, регулирующих единый рынок финансовых услуг, а свобода представления финансовых услуг является составной частью свободы движения капитала. Основными актами, на которых основано регулирование инвестиционной деятельности, являются Директива MiFID и Директива достаточности Капитала.

Следует определить, что имеет место быть несоответствие между «Договором к Энергетической Хартии» (ДЭХ) и законодательством ЕС, безусловное обязательство в общественном международном праве любого арбитражного суда, составленное в соответствии с ДЭХ будет применяться по нормам законодательства ЕС, по наблюдениям органа правосудия в отношении компании RREEF Infrastructure. Даже в случае возникновения возможных недоработок в законе, в отношении законодательства ЕС, это правило будет применимо. Закон ЕС не делает и не может «превзойти» международное общественное право [12].

Важнейшее значение для обеспечения результативности бюджетных инвестиций имеет их правовое регулирование.

Принимая правовые предписания, государство осуществляет организацию собственной законодательной, исполнительной и судебной власти, как и ее главенство в пределах государственной территории. Государство, участвуя в инвестиционной деятельности, является при этом инвестором, равноправным субъектом гражданско-правовых отношений в инвестиционной деятельности. Одновременно с этим государство является и собственником имущества. Выступая как собственник, государство решает задачи эффективного управления своим имуществом, что предполагает, в свою очередь, инвестиционные отношения, где оно выступает как инвестор. Для участия в качестве инвестора государству необходима самостоятельная правосубъектность. Необходимость реализовывать публичные задачи, возникающие перед государством, отражают его государственную правоспособность, проявляющуюся через естественное участие государства в инвестиционных правоотношениях. Это позволяет рассматривать государство, как особый субъект права со специальной правоспособностью, определяемой нормами как частного, так и публичного права.

Государство как участник частноправовых и публично-правовых отношений, соблюдает с одной стороны

публичный интерес всего общества в целом, и с другой — подчиняется нормам гражданского права, где отражены интересы частного лица в конкретном деле, что и может служить причиной конфликта обозначенных интересов.

Безусловно, тщательный экономический анализ предшествует принятию политических решений. В одном из федеральных нормативно-правовых актов закреплено, что отбор проектов капитального строительства, реконструкции, технического перевооружения требуется выполнять с учетом:

1. Целей и приоритетов социально-экономического развития;
2. Оценки эффективности применения средств бюджета, которые выделяются на капитальные вложения;
3. Поручений Президента РФ и правительства РФ;
4. Оценки влияния создаваемых объектов строительства на комплексное развитие территории.

На всех уровнях исполнительной власти следует придерживаться этих принципов при планировании бюджетных инвестиций.

Известно, что государство, инвестируя бюджетные средства, ориентируется на максимизацию иной полезности, чем субъекты частного предпринимательства. Бюджетные инвестиции носят некоммерческий характер. Итогом таких вложений государственных средств может быть бюджетная, социальная или инновационная эффективность. В широком смысле — это обеспечивает функционирование экономики в целом и жилищного хозяйства в частности.

Бюджетные средства должны обладать целевым характером. Достижение их использования осуществляется посредством факта достижения цели, а также при соблюдении регламентированного режима расходования средств. Вследствие этого необходимо осуществлять рассмотрение нецелевого их использования в качестве направления средств бюджета бюджетной системы и оплаты денежных обязательств с целями, которые не соответствуют условиям получения обозначенных средств, определенным документом, выступающим в качестве правового основания предоставления этих средств. [11, С. 682].

Перечень единых для бюджетов бюджетной системы РФ видов расходов в 2016, 2017 годах приведен в указаниях № 65н. В случае если казенным учреждением оплата расходов по заключенным договорам осуществляется в нарушение указанного документа, данные действия расцениваются как нецелевое использование бюджетных средств.

Работа федеральной службы финансово-бюджетного надзора (в соответствии с постановлением правительства РФ от 15.06.2004 № 278) заключается в обнаружении и выявлении факторов использования федеральных средств, не описанных в целях предоставления данных финансов, и к подобным учреждениям применяются меры принуждения, установленные БК РФ и федеральными законами. И как следствие, к руководителям за нецелевое использование бюджетных средств на законном основании применены меры дисциплинарной или административной ответственности, и это исключительно находится в сфере ведения органа, исполняющего бюджет (постановление ФАС ПО от 17.04.2009 по делу NA 72–6676/2008).

Современные исследователи сравнительно недавно заинтересовались сущностью расходов с экономической точки зрения, и соответственно точного определения пока такому понятию нет в науке. Но, определяя это как экономическую категорию, можно проследить ее функции. Существует популярная дефиниция в значении распределения затрат по государственному назначению. Также к этим функциям расходования можно отнести: перераспределяющую финансовую материю (структуру) с возможной аллокацией и контролем.

Государственная сфера экономики в полной мере отвечает за бюджетные расходы, с условием сохранения всех пропорций макроэкономики и национального хозяйства. Приоритетной является социальная сфера.

К первоочередным направлениям для выделения финансовых распределений относятся: образование, здравоохранение, государственный жилищный фонд и культура.

Денежные средства, подвергающиеся вторичному распределению, относятся к процессу, называемому перераспределением. И когда определяются точные направления бюджетного расходования, то речь идет о функции аллокационной. Таким образом, аллокация — распределение по назначенным ранее направлениям активов и денежных средств.

Гражданам предоставляются преимущества от государства, которые не могут поступать ни от одного частного лица. Речь идет о таких расходах как обеспечение охраны, безопасности, ремонт и строительство дорожной системы, если это не противоречит государственным интересам. В качестве ориентира функции аллокации выступают рациональность и справедливость, и ключевым фактором является эффективность.

В законе предлагается дополняющий уже существующие фундаментальный принцип бюджетной системы

РФ — принцип инвестиционной ориентации государственных заемных средств, который предусматривает в рамках приоритета инвестиционное использование заемных средств и образующий критериальную основу при управлении государственным долгом РФ и определении целесообразности обращения к зарубежным заимствованиям [1]. В том случае, когда средства используются неэффективно, и достигнут нулевой результат, расходы на государственном уровне заканчиваются.

Таким образом, ключевые, базисные константы системного подхода к процессу оценки эффективности бюджета характеризуются:

- динамикой процесса: сравнением оценки ожидаемого эффекта в области направления вложений на момент принятия решения с оценкой и актуальностью такого направления во время проведения анализа результата;

- неизменностью принятых критериев — на начало и окончание периода проводимой оценки;

- цикличностью процессов оценки — после каждого корректирующего воздействия на систему является необходимым отслеживание изменений уровня эффективности бюджетных расходов;

- элиминацией пролонгирования затрат, т.е. произведенные бюджетные расходы не должны выступать в качестве основания для последующего наращивания либо продления финансирования при исчерпании направлением развития и/или эффективности;

- качественной оценкой результативности направлений бюджетных расходов с выделением имманентных величин расходов, уменьшение которых является невозможным по социальным соображениям [8].

Расходы выступают как средства общественного контроля, это и есть инструмент, с помощью которого соблюдаются экономические пропорции в данной системе.

Пункты расходов должны определяться по принципу сущности расходов, вид деятельности не выступает основным, например, сырьевые затраты, закупка материалов, в том числе и комплектующих, топливные расходы, электроэнергия, начисления к заработной плате, учет амортизации основных фондов, оплачиваются в свою очередь услуги, обслуживается оборудование, подготовка нового производства, потери в случаях брака, а также расходы, на связанные с производством затраты.

По экономическим предпосылкам расходов можно отметить следующее: бюджет, это совокупность финансовых ресурсов и расходов, он предназначается для экономической поддержки государства и местного управления.

Расходы рассматриваются как затраты на выполнение функций государства. И государство регламентирует, как и в соответствии с какими принципами формируются расходы фонда. Налогоплательщики формируют денежные средства-расходы бюджета, а государство обеспечивает выполнение обязательств, взятых перед налогоплательщиками.

К факторам распределения затрат относят:

1. государственную природу
2. государственные функции
3. экономические и социальные уровни развития страны
4. как в стране происходит административное деление единиц территории
5. особенности бюджета
6. этнический состав населения и их характеристики

Существуют специальные службы за контролем государственных расходов, они отслеживают потоки финансовых средств, их использование в соответствии с назначением, указанным в бюджете.

Бюджетные деньги, обеспечивающие финансовую сторону решения задач и государственных функций, а также местного самоуправления, наглядно отражаются в классификации расходов бюджета.

Расходы включают средства, направленные нетрудоспособным гражданам и деньги, выделяемые для оказания поддержки социально незащищенным слоям населения. Экономические возможности общества определяют величину выплат для упомянутых категорий людей.

Социальная направленность с широкой обширной сферой системы социальной защиты и финансовым поддержанием человеческого капитала.

По принципам социальной политики осуществляется формирование «бюджета социального». Целями инвестиций в социальной сфере выступают:

1. Устойчивость краткосрочной и долгосрочной системы пенсий и как результат, увеличенный уровень пенсий.
2. Необходимая социальная помощь, отвечающая за сохранение уровня безопасности.
3. Предоставление льгот для ветеранов войны, инвалидов, участников ликвидации последствий

аварий, детские пособия (при условии надлежащей проверки нуждаемости).

4. Субсидии, предназначенные домохозяйствам, если расходы на жилищно-коммунальные услуги выше законно определенных норм (при учете ликвидации дотаций предприятиям ЖКХ и перекрестного субсидирования).
5. Увеличение заработной платы врачей и учителей, в том числе и переоснащение необходимой техникой учреждений образовательного и медицинского характера.
6. Расходы бюджетных организаций в соответствии с нормами обеспечиваются материальными бюджетными средствами.
7. И те необходимые материальные государственные средства для социальной сферы.

В качестве компенсации населению потерь в связи с ростом цен в условиях их либерализации предоставляются ассигнования из бюджета.

Бюджетный кодекс устанавливает основные положения различного рода вложений, беря во внимание объемы средств, а также выделяет источники финансирования бюджетных средств, что может быть осуществлено по средствам региональных, федерального и в том числе местных бюджетов. Таким образом, определяя Бюджетные инвестиции можно охарактеризовать это как средства, выделяемые из бюджета с определенными целями для увеличения стоимости имущества, собственником которого выступает государство.

Существуют следующие разновидности бюджетных инвестиций:

1. В объекты государственной (муниципальной) собственности — на вновь создаваемые объекты возникает право государственной (муниципальной) собственности.
2. В уставные капиталы коммерческих организаций — государство получает право на эквивалентную долю в капитале и прибыли.
3. Когда предоставляются инвестиции унитарным предприятиям — что приводит к увеличению их уставного фонда и основных средств (соответственно при праве хозяйственного ведения или оперативного управления).

Законом определяются необходимые условия для инвестиционного процесса за счет государственного бюджета, в том числе наличие ряда документов, включаемых в обязательный список для рассмотрения, таких как: документация проектной деятельности, обоснования технической и экономической стороны предлагаемого на рассмотрение проекта (или объекта), различные договоры, где непосредственно фигурируют или

указаны определенные государственные заказчики и исполнители, а так же документ, на основании которого осуществляется передача объекта недвижимого имущества.

Таким образом, социальный блок — один из самых объемных и важных блоков в рамках основных направлений деятельности правительства, для того чтобы жестче увязать национальные проекты и другие направления деятельности с целями развития, будут сформированы модели их выполнения с показателями. В рамках инвестиционной программы необходимо обозначить приоритеты бюджетного инвестирования. Для этой цели может быть использован принцип выравнивания уровня жизни населения, проживающего на данной территории с общими для всей страны стандартами на основе показателей, не только достоверно отражающих состояние социо-эколого-экономической среды региона, но и являющихся инвестиционно обусловленными [2].

Подводя итоги, можно сформулировать следующие выводы. Во-первых, ориентируясь на конечный результат, государство в инвестиционной сфере проводит в настоящее время корректировку экономической политики, осуществляется поиск оптимального сочетания государственного и рыночного регулирования, это введено в ранг государственной политики Российской Федерации. В экономике рыночного типа, к которой в настоящее время относят и Россию, хозяйствующие субъекты сами принимают решения об осуществлении инвестиций. При этом экономические агенты финансируют капиталовложения либо самостоятельно, либо за счет заимствования средств на финансовых рынках на конкурентной основе [2].

Во-вторых, сравнивая с субъектами частного предпринимательства, государство, инвестируя бюджетные средства, ориентируется на максимизацию иной полезности, и стоит отметить, что инвестиции из бюджета носят некоммерческий характер. Адресную поддержку инвестиционных проектов коммерческой направленности (в форме инвестиционного налогового кредита, бюджетного кредита и государственной гарантии) следует осуществлять в рамках региональной инвестиционной программы в системе целей социально-экономического развития региона, определяемых с учетом критериального показателя чистой бюджетной эффективности [5].

В-третьих, государство в полной мере отвечает за бюджетные расходы в сфере экономики, сохраняя все пропорции макроэкономики и национального хозяйства. В качестве приоритетной выделяется социальная сфера.

ЛИТЕРАТУРА

1. Акопян О. А. (2009) Правовое регулирование бюджетных инвестиций. автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. экон. наук. (12.00.14) Москва
2. Бачиев Ш. Ш. (2000) Бюджетные инвестиции как фактор социально-экономического развития региона. автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. экон. наук (08.00.04) Курган
3. Баратов А. К. (2011) Особенности правового регулирования инвестиционной деятельности в Европейском Союзе.
4. Деркач Д. Д., Студенова М. П., Доценко О. С. (2016) Бюджетное инвестирование. Вопросы экономики и управления. № 4.1. С. 8–11.
5. Дядик В. В. (2003) Регулирование бюджетных инвестиций в рамках социально-экономической политики региональных органов власти. автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. экон. наук (08.00.05) Апатиты
6. Комягин Д. Л. (2014) Бюджетные Инвестиции: публичные инвестиции или трансформация казны. Реформы и право. № 4. С. 20–24
7. Потапова Ю. В., К вопросу о понятии бюджетных инвестиций. Журнал Право и Законодательство. № 3 С. 62
8. Раджабова З. К., Раджабова З. О. (2016) к вопросу: Бюджетная стратегия и структура расходов федерального бюджета. Фундаментальные исследования. № 3–1. С. 183–186.
9. Фирсов Д. А. (2017) Оценка использования бюджетных инвестиций в раскрытии инвестиционного потенциала отечественной экономики. Инновации и Инвестиции. № 2. С. 31.
10. Целовальникова И. Ю. (2013) Правовое регулирование инвестиционной деятельности. монография — доступ из СПС КонсультантПлюс. Москва
11. Яруллин Р. Р. (2016) Нецелевое использование средств бюджета бюджетной системы России в условиях противодействия коррупции. Фундаментальные исследования. № 10–3. С. 678–684.
12. Harm Schepel (2018) From Conflicts-Rules of Field Preemption: Achmea and the Relationship between EU Law and International Investment Law and Arbitration. <http://www.europeanlawblog.eu/category/international-investment-law> (accessed January 28, 2019)
13. Определение Верховного Суда РФ от 18.01.2016 № 304-КГ15–17603

© Кавалерчик Мария Николаевна (maria_kavalerchik@mail.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»



Санкт-Петербургский Государственный Университет