

ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ РАСХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА РАЗВИТИЕ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

А. В. Фролова,

ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» (Финансовый университет)
125993, ГСП-3, Москва, Ленинградский проспект, 49

Актуальность данной статьи обусловлена тем, что в настоящее время обстановка в России дополняется негативными последствиями рыночных преобразований в экономике, инициированными экономическими санкциями, которые были приняты против нашего государства. Ввиду этого, для эффективного финансирования расходов федерального бюджета на развитие транспортной инфраструктуры весьма актуальными являются вопросы, связанные с программно-целевым планированием.

Целью исследования является обоснование пути повышения эффективности программно-целевого финансирования расходов федерального бюджета на развитие транспортной инфраструктуры.

Результаты исследования будут способствовать решению насущных проблем в развитии транспортной инфраструктуры, высоких технологий и жилищной сферы.

Ключевые слова: результативность государственных расходов; программно-целевой метод, бюджетирование, транспортная инфраструктура.

Сведения об авторе: Александра Вячеславовна Фролова, аспирант, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва, Россия.

Контакты: Александра Вячеславовна Фролова, alexsandra.frolo@mail.ru

Для ссылки: Фролова А. В. Пути повышения эффективности программно-целевого финансирования расходов федерального бюджета на развитие транспортной инфраструктуры // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2014. № 4(20). С. 88–93.

WAYS TO IMPROVE THE EFFICIENCY OF THE PROGRAM-TARGETED OF INFRASTRUCTURE OBJECTS IN RUSSIA

A. V. Frolova,

Financial University under the Government of the Russian Federation,
Moscow, Russian Federation

The relevance of this article due to the fact that the current situation in Russia is complemented by the negative effects of market reforms in the economy, initiated economic sanctions that have been taken against our country. In view of this, for the effective financing costs of the federal budget for the development of transport infrastructure is a very topical issues related to the targeted program planning.

The study aims to study ways to improve the efficiency of program financing expenditures of the federal budget for the development of transport infrastructure. The results will contribute to solving urgent problems in the development of transport infrastructure, high technology and housing sectors.

Keywords: effectiveness of public expenditures; program-target method, budgeting, transport infrastructure.

Information about the author: Aleksandra V. Frolova, Postgraduate, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia.

Contacts: Aleksandra Frolova, alexsandra.frolo@mail.ru

Reference: Frolova A. V. Ways to improve the efficiency of program-targeted of infrastructure objects in Russia. MIR (Mod. innov. razvit.), 2014, no. 4 (20), pp. 88–93.

В настоящее время государству принадлежит ведущая роль в финансировании объектов транспортной инфраструктуры [8, с. 682–686].

Реализация крупномасштабных инфраструктурных проектов, связанных со строительством и реконструкцией автомобильных дорог, железнодорожных линий, аэропортов, морских и речных портов и причалов, осуществляется в рамках Федеральной адресной инвестиционной программы (далее –

ФАИП). Принимаемые Правительственной комиссией по бюджетным проектировкам решения об объеме и структуре расходных обязательств Российской Федерации в части бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства формируют структуру ФАИП. Следует отметить, что ФАИП формируется с разбивкой по главным распорядителям, объектам капитального строительства, укрупненным инвестиционным проектам. Основанием

включения объектов транспортной инфраструктуры в ФАИП является решение Правительства Российской Федерации (согласованное с заинтересованными органами исполнительной власти), а также нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности Российской Федерации не включенные в федеральные целевые программы [7, с. 296]. В этой связи в структуре ФАИП можно выделить программные и непрограммные бюджетные инвестиции. Кроме того, нормативными правовыми актами Российской Федерации могут быть предусмотрены субсидии из федерального бюджета субъектов Российской Федерации на условиях софинансирования капитальных вложений, что также находит отражение в структуре ФАИП. В проекте ФАИП в отношении каждого объекта капитального строительства предусмотрено отражение отдельных характеристик объекта инвестирования: а) наименование объекта капитального строительства, что подтверждает сформулированный автором по-объектный характер программно-целевого финансирования объектов транспортной инфраструктуры; б) застройщик (заказчик); в) мощность объекта капитального строительства; г) срок ввода объекта в эксплуатацию; д) объем бюджетных ассигнований федерального бюджета на очередной финансовый

год и плановый период. Закрепленное обязательство Министерства экономического развития Российской Федерации о представлении информации (в том числе копии положительного заключения о достоверности сметной стоимости объекта капитального строительства, копии положительного заключения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий) в Министерство финансов Российской Федерации по объектам инвестирования стоимостью свыше 1,5 млрд. руб. позволяют сделать вывод о более детальном контроле за наиболее важными инвестиционными проектами. ФАИП, являясь эффективным инструментом реализации государственного стратегического управления, позволяет: (а) структурировать приоритеты государственных бюджетных инвестиций и улучшить процесс отбора инвестиционных инфраструктурных проектов, реализуемых в рамках федеральных целевых программ (далее – ФЦП); (б) обеспечить адресность финансирования и преемственность федеральных инвестиционных обязательств; (в) обеспечить необходимый объем финансирования инвестиционных проектов; (г) создать систему государственных контрактов, обеспечивающую анализ соответствия показателей и итогов выполнения заложенных в них параметров утвержденным показателям бюджета.

Таблица

Расходы на объекты транспортной инфраструктуры по отраслям, предусмотренные в ФАИП, млн. руб.

Отрасли	2010 год*	2011 год*	2012 год*	2013 год*	2014 год**	2015 год**	2016 год**
Дорожное хозяйство, в том числе	190 743,22	247 842,74	228 828,20	229 203,31	181 675,75	178 138,69	167 643,59
Программная часть	190 743,22	247 592,74	227 828,20	228 613,36	181 308,45	178 138,69	167 643,89
Непрограммная часть	0,00	250,00	1000,00	589,95	367,30	0,00	0,00
Железнодорожный транспорт, в том числе	1 816,14	12 737,65	10 925,33	3 825,45	13 866,51	8 637,44	6 977,06
Программная часть	1 816,14	12 737,65	10 925,33	3 825,45	13 866,51	8 637,44	6 977,06
Непрограммная часть	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Воздушный транспорт	30 081,69	40 585,83	38 423,55	29 113,47	45 328,28	66 174,65	69 497,62
Программная часть	28 021,69	40 585,83	38 160,45	28 499,03	43 808,23	66 174,65	69 497,62
Непрограммная часть	2060,00	0,00	263,10	614,44	1520,00	0,00	0,00
Речной транспорт	0,00	0,00	11 994,85	10 804,25	9 007,60	9 593,09	16 130,10
Программная часть	0,00	0,00	11 994,85	10 804,25	9 007,60	9 593,09	16 130,10
Непрограммная часть	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Морской транспорт	1 524,68	3 382,91	23 695,26	38 264,63	53 854,91	56 491,98	68 717,12
Программная часть	324,68	1 982,91	18 090,02	32 954,18	37 600,39	35 511,08	48 590,98
Непрограммная часть	1 200,00	1 400,00	5 605,23	5 310,45	16 254,52	20 980,90	20 126,14
Всего	224 165,74	304 549,14	313 867,18	311 211,11	303 733,050	319 035,85	328 965,49

Источник: составлено автором на основе данных официального [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://faip.economy.gov.ru/cgi/uis/faip.cgi/G1/fcp_list

* – Профинансировано из федерального бюджета

** – Предусмотрено к финансированию

Автором проведен детальный анализ расходов федерального бюджета на объекты транспортной инфраструктуры, отраженных в ФАИП за 2010–2013 годы. Из представленного анализа видно, что доля непрограммной части финансирования незначительна. В 2010 году доля непрограммного финансирования составила 1,5% от общего объема финансирования, в 2011 году – 0,5 %, в 2012 году – 2,2%, в 2013 году – 2,1% соответственно.

Наибольший объем финансирования приходится на «Дорожное хозяйство» в 2010 году данный объем составил 190 743,22 млн. руб. Увеличение объемов финансирования за 2010–2013 годы составило 20,2%.

Одним из наиболее важных направлений развития является инфраструктура железнодорожного транспорта, поскольку доля грузооборота железнодорожного транспорта в общем объеме транспортной системы России составляет 43,2%, в пассажирообороте – 29%¹. Транспортные расходы в структуре себестоимости промышленных товаров составляют порядка 6%. Проведенная структурная реформа железного транспорта² безусловно оказала значительное влияние на инвестиции в развитие инфраструктурных объектов. Проведение структурной реформы было обусловлено необходимостью отмены перекрестного «субсидирования» пассажирских перевозок поездами дальнего следования и пригородного сообщения за счет тарифов на перевозки грузов.

Основными целями структурной реформы железнодорожного транспорта были определены: а) повышение качества обслуживания потребителей транспортных услуг; б) стимулирование развития конкуренции в различных сегментах рынка транспортных услуг; в) усиление государственного регулирования деятельности субъектов естественных монополий на железнодорожном транспорте.

В соответствии со статьей 4 Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» железнодорожные перевозки относятся к сфере естественных монополий и подлежат государственному тарифному регулированию. В настоящее время существующей тарифной системе характерны следующие признаки: а) наличие масштабного перекрестного субсидирования; б) базой расчета тарифов являются средневзвешенные (среднесетевые расходы). Реальная себестоимость транспортировки грузов может в разы отличаться от расчетной среднесетевой, поскольку зависит от множества факторов, в том числе от технологии

транспортировки грузов (повагонная или маршрутная отправка грузов, применение тепловозной или электровозной тяги и т.д.). Данная система тарифообразования направлена на обеспечение равнодоступности данных услуг для перевозчиков вне зависимости от степени развития инфраструктуры, региона и применяемых технологий.

Обязанность субъекта тарифного регулирования осуществлять транспортировку грузов, перевозку пассажиров и предоставление железнодорожных путей общего пользования в пользование по тарифам установленным государством снижают инвестиционный потенциал субъекта тарифного регулирования.

Стратегией развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года определено, что основными направлениями развития инфраструктуры железнодорожного транспорта является создание и улучшение условий для увеличения государственных и частных инвестиций в инфраструктурные проекты, строительство железнодорожных линий общего и необщего пользования, развитие практики строительства и эксплуатации железнодорожных линий на основе концессионных соглашений.

Возросшая популярность проектов реализации проектов в рамках концессионных соглашений обусловили необходимость разработки подходов к процессу оценки эффективности совместных проектов государства и бизнеса. Отсутствие методологии оценки обусловлено специфичностью условий осуществления проектов и длительными сроками их реализации.

Наиболее сложной задачей в основе оценки эффективности инвестиций в строительство объектов транспортной инфраструктуры является отсутствие достаточного нормативного и методологического обеспечения прогнозирования последствий инвестирования. Развитие объектов транспортной инфраструктуры рассматривается как часть сложных процессов экономического развития территорий, межотраслевого обмена, воспроизводства потребляемых ресурсов [5, с. 1434–1437]. Наличие информации о прогнозируемых транспортных потоках по вновь вводимым объектам транспортной инфраструктуры не позволяет осуществить полную оценку эффективности реализации инвестиционного проекта. По мнению автора только анализ долгосрочных тенденций социально-экономического развития позволяет дать максимально достоверный прогноз реализации инвестицион-

¹ http://rzd.ru/static/public/ru?STRUCTURE_ID=628

² Постановление Правительства РФ от 18 мая 2001 года № 384 «О программе структурной реформы на железнодорожном транспорте».

ных инфраструктурных проектов [7, с. 9]. Транспортные инфраструктурные проекты являются крупномасштабными и оказывают значительное воздействие на социально-экономические, экологические, производственные и иные системы, что порождает возникновение как положительных, так и отрицательных эффектов [10, с. 77–80].

Анализ оценки эффективности реализации инфраструктурных проектов строится прежде всего на оценке экономического эффекта [4, с. 370–373]. Данный экономический эффект складывается из множества составляющих, это прежде всего: а) сокращение транспортных издержек в структуре себестоимости товаров, работ, услуг (получаемый за счет сокращения расстояния перевозок, улучшения состояния инфраструктурных проектов, оптимизации режима движения и др.); б) сокращение материальных потерь (в результате сокращения времени транспортировки промышленных грузов, повышение безопасности дорожного движения); в) перераспределение грузооборота и пассажирооборота между различными видами транспорта и маршрутами движения; г) усиление конкуренции различных видов транспорта.

Экономический эффект от реализации проекта может быть рассчитан путем сопоставления совокупных общественных затрат в существующих условиях в сравнении с проектными условиями. Вместе с экономической эффективностью необходимо также учитывать и возможность появления социального эффекта от реализации проекта, который может быть выражен в сокращении потерь времени при перевозке пассажиров, транспортировке грузов, перераспределение доходов между территориями, создание рабочих мест (на время строительства и в период эксплуатации объекта транспортной инфраструктуры). Следует отметить сложность оценки социальных эффектов от строительства и реконструкции объектов транспортной инфраструктуры поскольку данные критерии трудно поддаются количественной и стоимостной оценке. Для оценки таких эффектов необходим детальный количественный и содержательный анализ, подтвержденный статистическими данными. При финансировании объектов транспортной инфраструктуры внешнеэкономические критерии эффективности инвестиционных проектов чаще всего имеют больший приоритет перед доходностью вложений, поскольку инфраструктурные проекты часто осуществляются в целях достижения социальной эффективности.

При оценке проектов по реконструкции транспортной инфраструктуры некоторые авторы рекомендуют использование следующих критериев [2]: (а) наличие социальной, экономической, стратегической значимости проекта для общества,

государства; (б) реалистичность и проработанность проекта; (в) соответствие проекта критериям ГЧП; (г) прозрачность процедуры выбора проекта; (д) разграничение рисков и выгод между государственным и частным партнерами пропорционально произведенным инвестициям; (е) наличие стратегического плана развития проекта (проект должен соответствовать стратегиям развития региона, отрасли в целом). Дальнейшая оценка производится путем присвоения соответствующих баллов (от 1 до 5) и выведении интегральной оценки проекта.

В зарубежных странах при рассмотрении вариантов реализации крупного инвестиционного инфраструктурного проекта за счет бюджетных средств необходимым условием является сравнительная оценка финансовой эффективности, определенная сопоставлением результатов в случае реализации проекта государством с результатами реализации проекта в рамках ГЧП.

Канадскими специалистами Министерства по муниципальным делам определены следующие условия, обеспечивающие эффективность создания партнерств путем интеграции ресурсов и управленческого потенциала частных инвесторов и государства [1, с. 288]:

- участие в проекте частного инвестора призвано обеспечивать повышение качества предоставляемых услуг по сравнению с самостоятельной реализацией проекта органами государственной власти;
- с участием частного инвестора сроки реализации проекта должны быть сокращены;
- пользователи таких услуг одобряют привлечение частного капитала;
- наличие конкуренции между потенциальными частными инвесторами;
- государством на законодательном уровне отсутствует запрет на привлечение частного бизнеса в данную сферу или в реализацию конкретного проекта;
- результаты проекта измеримы, а затраты полностью окупаются;
- сам проект или работы по нему активизируют инновационные процессы;
- наличие положительного опыта реализации проектов в рамках ГЧП.

При невыполнении хотя бы одного из вышеперечисленных условий проект не рекомендуется к реализации.

В настоящее время Министерством экономического развития Российской Федерации при оценке инвестиционных проектов в объекты транспортной

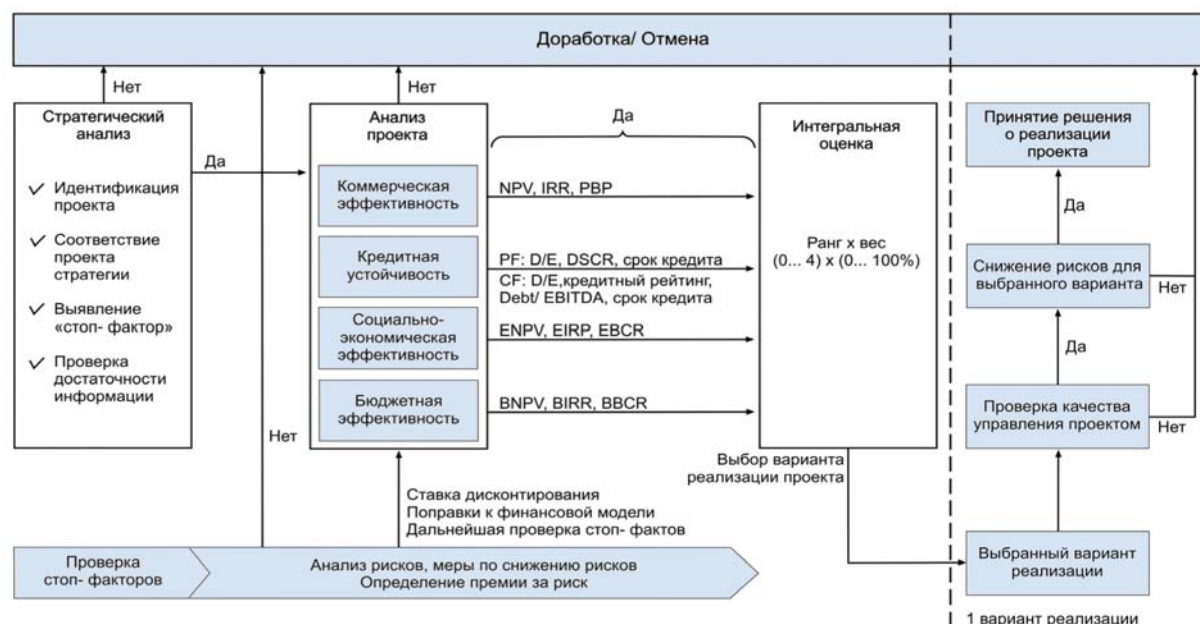


Рис. 1. Алгоритм оценки проектов по реконструкции объектов транспортной инфраструктуры при финансировании за счет средств федерального бюджета

инфраструктуры, в том числе железнодорожного транспорта используется нижеприведенный алгоритм оценки. В основе оценки инвестиционных проектов лежит стратегический анализ, позволяющий осуществить идентификацию проекта, то есть определить соответствие проекта стратегии развития отрасли (транспортной стратегии). На этапе стратегического анализа осуществляется выявление «стоп-факторов», которые являются основанием для направления проекта инвестирования на доработку или вынесения решения об отказе финансирования данного объекта за счет средств федерального бюджета. Проверка «стоп-факторов» неразрывно связана с оценкой рисков инвестиционного проекта, которые определяются как возможность возникновения финансовых потерь вследствие неопределенности условий инвестирования, которая направлена на возможность идентифицировать возможные исходы и вероятность их осуществления.

Анализ риска реализации инвестиционного проекта по финансированию объектов транспортной инфраструктуры за счет средств федерального бюджета направлен на решение следующих взаимосвязанных задач: а) наличие инвестиционных критериев, включающих в себя фактор риска для обоснования принимаемых решений; б) поиск наиболее критических характеристик рассматриваемого проекта для эффективного управления его осуществления; в) поиск способов снижения конкретных рисков с целью минимизации возможных потерь. Одним из способов снижения рисков неисполнения обязательств по строительству и рекон-

струкции объектов транспортной инфраструктуры является сетевой (регуляторный) контракт.

Транспортной стратегией Российской Федерации, утвержденной распоряжением правительства Российской Федерации от 22.11.2008 №1734-р, определена необходимость разработки модели долгосрочного взаимодействия государства и владельца инфраструктуры в частности железнодорожного транспорта. Данная модель взаимодействия должна обеспечивать переход на тарифообразование с использованием метода регулируемой базы инвестиционного капитала и разработку сетевого (регуляторного) контракта с определением форм и условий данного взаимодействия. Прежде всего заключение регуляторного контракта будет направлено на обеспечение оптимизации бюджетного финансирования.

Регуляторный (сетевой) контракт представляет для России новый механизм развития железнодорожной инфраструктуры общего пользования, регламентирующий отношения между ОАО «РЖД» и государством – заказчиком необходимого уровня пропускных способностей национальной системы железных дорог. В настоящее время на законодательном уровне не регламентирован механизм увязки регуляторных контрактов с бюджетным финансированием, в частности программно-целевым.

Автором отмечается необходимость осуществления программно-целевого финансирования объектов транспортной инфраструктуры при наличии заключенного регуляторного контракта.

Список литературы

1. Манько Н.Н. Партнерство государства и частного бизнеса в инновационной экономике России: монография. М.: изд-во «Палеотип», 2013. С. 288
2. Федоров Е.А. Государственно-частное партнерство – универсальный механизм развития экономики // Бизнеса, менеджмента и права. Февраль 2009. № (19).
3. Fedorova I.J., Dudin M.N., Prokof'ev M.N., Frygin A.V. The world experience of transformation of innovative approaches to assurance of financial stability of social economic systems // Life Science Journal. 2014. Vol. 11, № 9. P. 370–373.
4. Fedorova I.J., Dudin M.N., Ljasnikov N.V., Kuznecov A.V. Innovative Transformation and Transformational Potential of Socio-Economic Systems// Middle East Journal of Scientific Research. 2013. Vol. (17), № 10. P. 1434–1437.
5. Федорова И.Ю., Седова М.В. Финансовый механизм формирования, функционирования и развития системы государственных закупок в Российской Федерации // Ученые записки: «Роль и место цивилизованного предпринимательства в экономике России. Сборник научных трудов». Выпуск XXXVII. М.: Российская академия предпринимательства, 2013. С. 155–171.
6. Балабанова А.В. Концептуальные вопросы современной теории экономического роста // Ученые записки: Роль и место цивилизованного предпринимательства в экономике России: Сборник научных трудов. Выпуск XV. М.: Российская Академия предпринимательства. Агентство печати «Наука и образование», 2008. С. 9.
7. Федорова И.Ю. Этапы, содержание и проблемы реформы в бюджетном секторе экономики Российской Федерации // Путеводитель предпринимателя. Научно-практическое издание: Сборник научных трудов. XVII. М.: Российская Академия предпринимательства. Агентство печати «Наука и образование», 2012. С. 296.
8. Stokov A. I. The Methodological Aspects of Assessing the Attractiveness of Investments Made into Financial Assets and Real Projects// Life Science Journal. 2014. Vol. 11, № 10. P. 682–686.
9. Прокофьев М. Н. Крамская М.А. Программный бюджет // Вестник Московского финан-

сово-юридического университета. 2011. № 3. С. 77–80.

References

1. Man'ko N.N. Partnership between the state and private business in the innovation economy in Russia: monograph. M.: Paleotypes, 2013. p. 288.
2. Fedorov E.A. Public-private partnership – a universal mechanism of economic development // Business, Management and Law. № (19). February 2009.
3. Fedorova I.J., Dudin M.N., Prokof'ev M.N., Frygin A.V. The world experience of transformation of innovative approaches to assurance of financial stability of social economic systems // Life Science Journal. 2014. Vol. 11, № 9. P. 370–373.
4. Fedorova I.Ju., Dudin M.N., Ljasnikov N.V., Kuznecov A.V. Innovative Transformation and Transformational Potential of Socio-Economic Systems// Middle East Journal of Scientific Research. 2013. Vol. (17), № 10. P. 1434–1437.
5. Fedorova I.Y., Sedova M.V. The financial mechanism of the formation, operation and development of the public procurement system in the Russian Federation // Scientific notes: The role and place of civilized business in the Russian economy. Collection of scientific works. Issue XXXVII. M.: Russian Academy of Entrepreneurship, 2013. pp. 155–171.
6. Balabanova A.V. Conceptual issues of the modern theory of economic growth. MM: // Scientific Notes: The role and place of civilized business in the Russian economy: Proceedings of the. Issue XV. M., 2008. P. 9.
7. Fedorova I.Y. Stages, content and reform issues in the public sector of the Russian economy // Guide entrepreneur. Scientific-practical publication: Proceedings of the. XVII. M.: Russian Academy of Entrepreneurship. News Agency «Science and Education», 2012.
8. Stokov A. I. The Methodological Aspects of Assessing the Attractiveness of Investments Made into Financial Assets and Real Projects // Life Science Journal. 2014. Vol. 11, № 10. P. 682–686.
9. Prokofiev M.N., Kramskaya M.A. «Program Budget» // Bulletin of the Moscow Financial and Law University. 2011. № 3. S. 77–80