

Боголюбова Регина Владимировна,

студентка,

ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»,

г. Москва, Россия

КОНТРОЛЬ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АДРЕСНОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРОГРАММЫ

В статье проводится анализ исполнения федеральной адресной инвестиционной программы. Были определены основные проблемы при формировании и реализации адресной программы. Обоснована необходимость усиления государственного финансового контроля федеральной адресной инвестиционной программы.

Ключевые слова: федеральная адресная инвестиционная программа, объекты незавершенного строительства, государственный финансовый контроль, федеральные целевые программы.

Regina V. Bogolyubova,

Student,

Financial University under the Government of the Russian Federation,

Moscow, Russia

CONTROL OVER THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF THE FEDERAL TARGETED INVESTMENT PROGRAMME

The article analyzes the implementation of the federal targeted investment programme. The main problems in the formation and implementation of the targeted programme were identified. The necessity of strengthening the public financial control over the federal targeted investment programme is substantiated.

Keywords: federal targeted investment programme, construction in progress, public financial control, federal targeted programmes

Одним из инструментов реализации инвестиционной политики государства являются адресные программы. Под федеральной адресной инвестиционной программой понимается документ, в котором установлено распределение бюджетных ассигнований на реализацию инвестиционных проектов строительства, реконструкции, в том числе с элементами реставрации,

технического перевооружения объектов капитального строительства, на приобретение объектов недвижимого имущества, осуществление на территории Российской Федерации иных капитальных вложений [2]. Данное распределение предусматривается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Значение адресных программ состоит в комплексном решении проблем социальной и экономической политики в средне- и долгосрочной перспективе.

Федеральная адресная инвестиционная программа состоит из двух частей: программной и непрограммной. В программную часть включаются объекты, которые входят в федеральные целевые программы (к финансированию из федерального бюджета на 2018 год предусмотрено 24 федеральные целевые программы) [6]. Соответственно, в непрограммную часть включены объекты, которые не вошли в федеральные целевые программы, но финансируются из средств федерального бюджета. Бюджетные ассигнования на 2018 год распределены по программной и непрограммной частям в соотношении 30% к 70%.

В общем объеме расходов федерального бюджета на 2018 год общий объем федеральной адресной инвестиционной программы составляет 4,46% [1]. Все объекты адресной программы распределяются по отраслевым комплексам: социальный комплекс (в 2018 году – 32% от общего объема бюджетных ассигнований), производственные комплексы (50%) и специальный комплекс (18%). Финансирование производственных комплексов с 2012 года составляет большую часть бюджетных ассигнований. В социальном комплексе наибольший объем средств в 2018 году выделен на здравоохранение, наименьший – на науку. В производственных комплексах 57% всех средств направлено на дорожное хозяйство.

Анализ федеральной адресной инвестиционной программы также возможно провести по федеральным округам, государственным программам, формам собственности, источникам финансирования, субъектам бюджетного планирования и ряду других критериев. Так, субъектами Российской

Федерации с наибольшим финансированием в рамках адресной программы являются Республика Крым и Краснодарский край. Основными субъектами бюджетного планирования федеральной адресной инвестиционной программы выступают Министерство транспорта Российской Федерации и Министерство экономического развития Российской Федерации, главными распорядителями бюджетных средств – Федеральное дорожное хозяйство, Министерство экономического развития Российской Федерации, Федеральное агентство морского и речного транспорта. Что касается распределения по источникам финансирования, то средства федерального бюджета составили 92,2%, средства бюджетов субъектов Российской Федерации – 4,5% и внебюджетные источники – 3,3%.

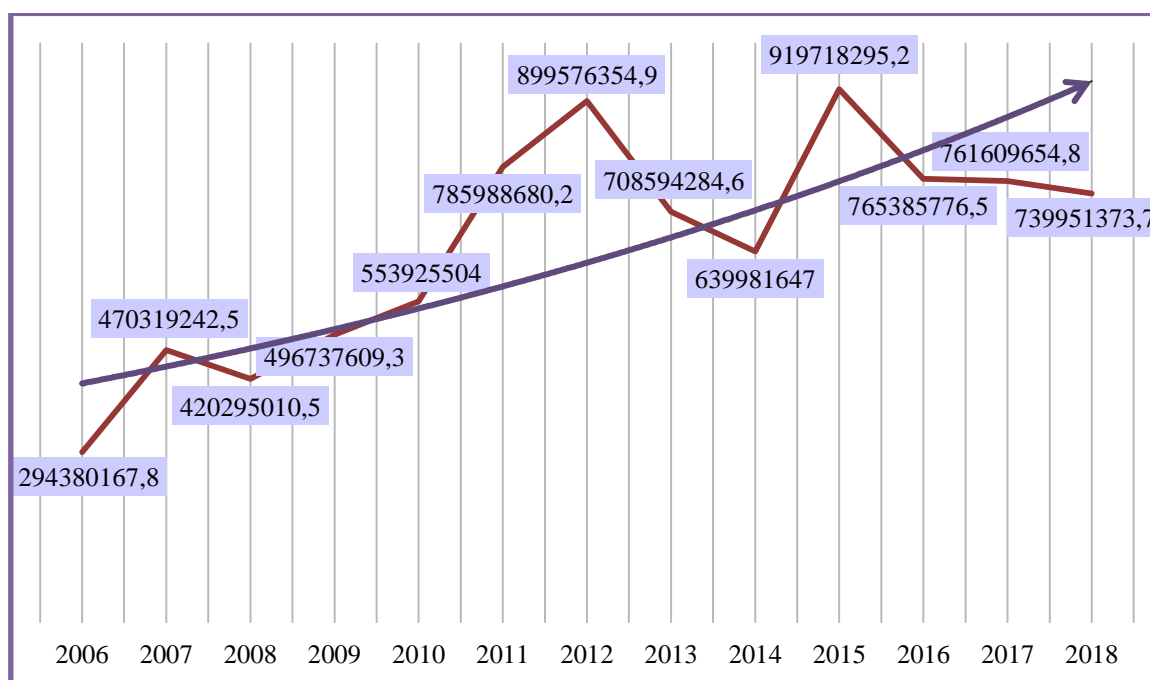


Рисунок 1 – Динамика бюджетного финансирования федеральной адресной инвестиционной программы по годам, тыс. рублей [5]

Данные, представленные на рис. 1, показывают общий положительный тренд в бюджетном финансировании федеральной адресной инвестиционной программы на протяжении 2006-2018 годов. В 2012-2015 годах объёмы финансирования не были стабильны, в отличие от 2016-2018 годов, они значительно сокращались и увеличивались из года в год. Структура

финансируемых отраслей не претерпела значительных изменений в рассматриваемом периоде: приоритетными являются проекты дорожного хозяйства, здравоохранения, морского и воздушного транспорта, наименьшее количество средств выделяется на реализацию программ, связанных с разведкой недр и наукой.

Практика показывает, что исполнение бюджетных ассигнований, которые выделяются в рамках адресной программы, в течение финансового года происходит в основном во втором полугодии или в четвертом квартале финансового года. Это является одной из причин необходимости усиления контроля за реализацией федеральной адресной инвестиционной программы. Решение проблем формирования и реализации адресной программы будет способствовать повышению эффективности использования бюджетных средств.

Счётной палатой Российской Федерации в 2017 году было выявлено на 39 нарушений при реализации федеральной адресной инвестиционной программы больше по сравнению с 2016 годом. Сумма выявленных нарушений и недостатков увеличилась на 34,2 млрд рублей [4].

К проблемам системного характера относится включение в адресную программу объектов, не обеспеченных утвержденной проектной документацией с положительным заключением государственной экспертизы, и объектов, по которым бюджетные ассигнования планируются одновременно на проведение проектно-изыскательских и строительно-монтажных работ. Следующей проблемой является отсутствие учета при формировании адресной программы динамики остатков неиспользованных бюджетных ассигнований на начало и на конец финансового года.

В 2017 году из 408 строек и объектов адресной программы не завершены и не введены в эксплуатацию 145 объектов, то есть 35,5%. Объем незавершенного строительства федеральных объектов увеличился на 296 млрд рублей и составил 2,5 трлн рублей. В настоящее время не завершено в срок строительство 12,1 тыс. объектов, строительство каждого пятого из них

приостановлено без консервации, по 1,2 тыс. объектов отсутствует информация.

Третья проблема, связанная с формированием и реализацией адресной программы, заключается в увеличении объема бюджетных ассигнований, по которым установлены ограничения на финансирование и выполнение работ по объектам из-за отсутствия утвержденной проектной документации и детализации мероприятий.

В качестве негативных последствий включения в адресную программу объектов, которые не готовы к началу строительства или реконструкции в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, можно выделить увеличение или срыв сроков, а также невозможность осуществления строительства или реконструкции, перераспределение, сокращение значительных объёмов средств федерального бюджета, которые предусматриваются на реализацию федеральной адресной инвестиционной программы.

Четвертая проблема – низкие темпы ввода в эксплуатацию объектов адресной программы. К причинам срыва сроков ввода в эксплуатацию можно отнести низкий уровень подготовки и реализации проектных решений, отсутствие необходимых правовых актов и решений, неудовлетворительная работа подрядных организаций, отсутствие оформленных прав собственности.

В качестве примера можно привести следующее: объем бюджетных ассигнований на реализацию адресной программы по объектам и мероприятиям Управления делами Президента Российской Федерации по итогам 2017 года оказался в 2,6 раза меньше объема бюджетных ассигнований данного главного распорядителя бюджетных средств в утвержденной 28 декабря 2016 года федеральной адресной инвестиционной программе. Объем бюджетных ассигнований уменьшился в результате внесения в адресную программу порядка 100 изменений, к примеру, из-за отсутствия документов, необходимых для осуществления работ.

Министерство экономического развития Российской Федерации не в полном объеме обеспечивает исполнение функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере инвестиционной деятельности, координации деятельности органов государственной власти и государственных корпораций при формировании и реализации адресной программы, сокращению объёмов незавершенного строительства.

О недостатках бюджетного планирования государственных инвестиций при формировании и реализации федеральной адресной инвестиционной программы свидетельствует включение новых объектов капитального строительства при наличии не обеспеченных финансированием объектов незавершенного строительства. Это также создает риски удорожания объектов, например, за счет дополнительных расходов на консервацию и хранение недостроенных объектов.

Счётная палата Российской Федерации анализирует и проверяет исполнение федеральной адресной инвестиционной программы. Она заключила, что главными распорядителями бюджетных средств и Министерством экономического развития Российской Федерации, в частности, был утрачен надлежащий контроль за дальнейшим обеспечением ввода объектов в эксплуатацию [3].

За 2017 год у главных распорядителей бюджетных средств произошло значительное увеличение объёмов незавершенного строительства. Например, у Федерального агентства воздушного транспорта прирост составил 57%, Министерства энергетики Российской Федерации – 51,5%, Федерального дорожного агентства – 30,9%. Для снижения объёмов незавершенного строительства планировалась и осуществлялась передача данных объектов в собственность субъектов Российской Федерации или в муниципальную собственность, также осуществлялось списание капитальных вложений, передача объектов в государственную казну Российской Федерации. Последняя мера не способствует вовлечению объекта в инвестиционный процесс. Кроме

того, несмотря на указанные меры, существенное улучшение ситуации с незавершённым строительством (сокращение объёмов и количества объектов) не произошло.

Таким образом, усиление контроля за формированием и реализацией федеральной адресной инвестиционной программы имеет важное значение, так как вышеизложенные проблемы могут осложнить достижение национальных целей государства. Исключение в течение финансового года полностью или частично бюджетных ассигнований, которые предусмотрены на реализацию федеральной адресной инвестиционной программы, в том числе в связи с неготовностью объектов и мероприятий к строительству или реализации, говорит о системных проблемах при планировании расходов главными распорядителями бюджетных средств и Министерством экономического развития Российской Федерации в качестве координатора федеральной адресной инвестиционной программы. Как показали результаты проверки адресной программы, это явилось одной из причин неисполнения показателей реализации федеральной адресной инвестиционной программы в 2017 году.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» от 05.12.2017 № 362-ФЗ.*
- 2. Постановление Правительства РФ от 13.09.2010 N 716 «Об утверждении Правил формирования и реализации Федеральной адресной инвестиционной программы».*
- 3. Заключение Счётной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2017 год – результаты проверки и анализа исполнения Федеральной адресной инвестиционной программы, объёмов и объектов незавершенного строительства.*
- 4. Отчет о работе Счётной палаты Российской Федерации в 2017 году.*
- 5. Официальный сайт Федеральной адресной инвестиционной программы – URL: <http://faip.economy.gov.ru/cgi/uis/faip.cgi/G1> (дата обращения: 09.12.2018).*
- 6. Перечень федеральных целевых программ, предусмотренных к финансированию из федерального бюджета на 2018 год. – URL: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/FcpList/Full/2018> (дата обращения: 09.12.2018).*