

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

В данной статье рассматривается организационно-правовой механизм регулирования бюджетных инвестиций в Иркутской области. Исследована нормативно-правовая база бюджетного финансирования государственных программ региона на предмет соответствия федеральному законодательству. Выявлено противоречие в правовом регулировании бюджетных инвестиций между федеральным законодательством и правовыми актами Иркутской области. Сделаны рекомендации относительно приведения документов стратегического планирования Иркутской области в части бюджетного инвестирования государственных программ в соответствие с федеральным законодательством. Результаты исследования могут быть применены в работе региональных органов государственной власти Иркутской области.

Ключевые слова: бюджетные инвестиции, Бюджетный кодекс, государственные программы, стратегическое планирование, капитальные вложения.

**E.A. Kolodina,
M.A. Lobanov**

IMPROVEMENT OF ORGANIZATIONAL-LEGAL REGULATION OF BUDGETARY INVESTMENTS IN THE IRKUTSK REGION

The article reviews the organizational and legal mechanism for regulating budget investments in the Irkutsk region. The regulatory and legal framework for budget financing of the state programs of the region for compliance with the Federal Law "On strategic planning in the Russian Federation" was studied. The contradiction in the legal regulation of budget investments between the federal legislation and legal acts of the Irkutsk region is revealed. Recommendations are made on bringing strategic planning documents of the Irkutsk region in the part of budgetary investment of state programs in accordance with federal legislation. The results of the research can be applied in the work of the regional government of the Irkutsk region.

Keywords: budget investments, state programs, strategic planning, capital investments, region.

Государство всегда являлось и будет являться основным инвестором в стране. В ряде субъектов Федерации бюджетные средства составляют более половины общих инвестиций. По данным Росстата в 2016 г. в Республике Крым бюджетные инвестиции составили 52,6 %, в Дагестане – 60,3 %, Северной Осетии – 74,9 %, Ингушетии – 91,8 %. В Иркутской области инвестиции в основ-

ной капитал за счет бюджетных средств составляли 18,2 % или около 47 млрд руб. Такой масштаб государственных инвестиций требует разработки эффективного механизма регулирования бюджетного финансирования.

Учитывая значительные объемы финансирования, указанная сфера требует четкой регламентации. В этих целях, для осуществления государственных инвестиций в объекты публичной собственности на федеральном уровне и в субъектах РФ принят ряд нормативно-правовых актов, регулирующих данный вид деятельности (рисунок).



Рисунок. Нормативно-правовая база бюджетных инвестиций в Иркутской области

Анализ реализации государственных программ Иркутской области выявил несоответствие отдельных норм Положения о порядке принятия решений о разработке государственных программ Иркутской области (далее Положение) федеральному законодательству, что приводит к недостаткам и нарушениям в реализации государственных программах Иркутской области [6].

Так, не соответствует требованиям федерального закона о стратегическом планировании в России [1], норма Положения о том, что государственная программа разрабатывается в соответствии с системой целеполагания, перечнем показателей результативности для системы целеполагания и правилами построения системы целеполагания Иркутской области. Согласно закону о стратегическом планировании в РФ, к документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках целеполагания, относится только стратегия социально-экономического развития субъекта Федерации. Иные документы в рамках целеполагания федеральным законом не предусмотрены, равно как и законодательством Иркутской области [3].

В соответствии с федеральным законом о стратегическом планировании, перечень документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне регионов, является закрытым. Документы, не предусмотренные перечнем, не являются документами стратегического планирования. Таким образом, применение системы целеполагания социально-экономического развития Иркутской области [7], нарушает принцип единства и целостности стратегического планирования

В макете государственной программы Иркутской области [7] предусмотрено, что бюджетные инвестиции в сфере развития социальной, инженерной и дорожной инфраструктуры в форме капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной собственности региона, отражаются в отдельных основных мероприятиях.

Такая несоответствующая законодательству норма привела к тому, что в государственных программах Иркутской области отдельные основные мероприятия, исполнителем которых является министерство строительства, дорожного хозяйства Иркутской области, сформулированы также с несоблюдением требований федерального законодательства, фактически предусматривают не программные мероприятия, а осуществление бюджетных расходов.

Так, в ряде государственных программ Иркутской области по охране окружающей среды, развитию образования, развитию здравоохранения, развитию физической культуры и спорта, развитию культуры основные мероприятия называются «осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности» в той или иной сфере.

Понятие инвестиций дано специальным федеральным законом об инвестиционной деятельности в РФ [2]. В силу этого закона под инвестициями понимается вложение капитала в различные объекты для получения дохода или иного полезного эффекта [8, с. 573].

Бюджетный кодекс РФ дает определение бюджетных инвестиций, под которыми понимаются бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества. При этом объектом бюджетных инвестиций практически всегда являются основные средства [9].

В Бюджетном кодексе РФ осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности отнесено к бюджетным ассигнованиям на оказание государственных (муниципальных) услуг, под кото-

рыми понимаются объемы денежных средств, предусмотренных для исполнения бюджетных обязательств. Предусмотрено, что в бюджетах Российской Федерации, субъектов Федерации и в местных бюджетах в рамках государственных (муниципальных) программ могут предусматриваться ассигнования на бюджетные инвестиции в форме капитальных вложений в объекты публичной собственности.

Расходы бюджетов отражаются в порядке, установленном Министерством финансов России. Согласно указаниям о порядке применения бюджетной классификации РФ (далее Указания) [4], виды расходов детализируют направления финансового обеспечения расходов государственных органов, казенных учреждений по целевым статьям классификации расходов, а также расходов государственных бюджетных и автономных учреждений. В соответствии с Указаниями группа расходов «капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности» предназначена для отражения, в рамках государственных программ, на капитальные вложения в объекты капитального строительства в государственной собственности, в том числе расходы по государственным контрактам на строительство объектов.

Подгруппа «бюджетные инвестиции» обобщает расходы бюджетов на осуществление финансирования по капвложениям в объекты публичной собственности и на приобретение объектов недвижимого имущества в государственную и муниципальную собственность. Таким образом, в силу бюджетного законодательства, бюджетные инвестиции равнозначны бюджетным расходам.

Таким образом, бюджетные инвестиции Иркутской области – это расходы бюджетных средств на новое строительство, реконструкцию и техническое перевооружение объектов капитального строительства, приобретение объектов капитального строительства в государственную собственность региона.

Государственные программы Иркутской области в силу федеральных и областных правовых актов [1; 3; 6] являются документами стратегического планирования, содержащими комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития Иркутской области. Следовательно, предметом мероприятий госпрограмм Иркутской области являются не деньги, а действия, обеспечивающие достижение целей и задач, обозначенных госпрограммами.

Установление бюджетных расходов в качестве основных мероприятий государственных программ Иркутской области свидетельствует о несоблюдении принципа сбалансированности системы стратегического планирования.

В рамках стратегического планирования подлежит планированию неосуществление расходов на создание или приобретение объектов капитального строительства, а собственно создание и приобретение таких объектов, то есть то, на что направлены бюджетные инвестиции. Так, в настоящее время действующими государственными программами Иркутской области предусмотрены основные мероприятия по типу «осуществление бюджетных инвестиций в сфере...», в то время как должно быть – «проектирование и строительство (реконструкция) объектов в сфере...».

Такие выводы подтверждаются также правовыми актами о формировании государственных программ РФ [5]. Так, в методических указаниях по разработке и реализации государственных программ предусмотрено, что в качестве основных мероприятий не следует выделять позиции в виде отдельных направлений расходов бюджетов. Не допускаются идентичные наименования основных мероприятий и направлений расходов бюджета.

В силу федерального закона, регламентирующего практику стратегического планирования в России, организация и функционирование системы стратегического планирования основываются на принципе единства и целостности, который означает единство принципов и методологии организации и функционирования системы стратегического планирования, единство порядка осуществления стратегического планирования и формирования отчетности о реализации документов стратегического планирования.

Следовательно, положения методических указаний по разработке государственных программ в РФ [5] подлежат применению и относительно государственных программ Иркутской области.

Учитывая изложенное, Правительству Иркутской области необходимо принять меры к приведению документов стратегического планирования региона к требованиям федерального законодательства.

Список использованной литературы

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ // Российская газета. – 2014. – № 146.
2. Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений : федер. закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ // Российская газета. – 1999. – № 41–42.
3. Об отдельных вопросах осуществления стратегического планирования в Иркутской области : закон Иркутской области от 05.12.2014 № 145-оз.
4. Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации : приказ Минфина России от 01.07.2013 № 65н.
5. Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации : приказ Министерства экономического развития РФ от 16.09.2016 № 582.
6. Об утверждении Положения о порядке принятия решений о разработке государственных программ Иркутской области и их формирования и реализации : постановление Правительства Иркутской области от 26.07.2013 № 282-пп.
7. Об утверждении системы целеполагания социально-экономического развития Иркутской области верхнего уровня и перечня показателей результативности для системы целеполагания социально-экономического развития Иркутской области верхнего уровня Иркутской области : распоряжения Правительства Иркутской области от 10.09.2014 № 749-рп.
8. Воробьева И. М. Роль инвестиций в экономике / И. М. Воробьева, А. М. Пономарев // Молодой ученый. – 2015. – №10. – С. 572–574. – Режим доступа: <https://moluch.ru/archive/90/18920/> (28.04.2018).

9. Комягин Д. Л. Бюджетные инвестиции: публичный расход или трансформация казны / Д. Л. Комягин. – Режим доступа: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/139111090/> (28.04.2018).

Информация об авторе

Колодина Елена Алексеевна – доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой государственного и муниципального управления Байкальского государственного университета, г. Иркутск; e-mail: kolodina@bk.ru.

Лобанов Максим Александрович – студент магистратуры, кафедра государственного и муниципального управления, Байкальский государственный университет, г. Иркутск; e-mail: LobanovM@hotmail.com.

Author

Kolodina Elena Alekseevna – DSc in Economics, Professor, Head of Public Administration Department, Baikal State University, Irkutsk; e-mail: kolodina@bk.ru.

Lobanov Maksim Aleksandrovich – master student, Public Administration Department, Baikal State University, Irkutsk; e-mail: LobanovM@hotmail.com.