

ПОДХОДЫ К ПЛАНИРОВАНИЮ ИНВЕСТИЦИОННЫХ РАСХОДОВ

ТАМАРА СОРОКИНА,

доктор экономических наук, профессор БГЭУ

Реализуемая в Беларуси Стратегия реформирования системы управления государственными финансами предусматривает решение важной задачи – интеграцию в общий бюджетный процесс государственных капитальных вложений и увязку планирования в госпрограммах текущих и капитальных расходов в условиях внедрения программно-целевого бюджетирования. В то же время решение этой задачи требует четкого определения таких понятий, как «государственные инвестиции», «инвестиционные расходы», «расходы инвестиционного характера», а также выработки концепции планирования инвестиционных расходов с учетом мирового опыта.

ОПРЕДЕЛИТЬСЯ С ПОНЯТИЯМИ

Инвестиции – одна из наиболее часто используемых в экономической системе категорий как на макро-, так и на микроуровне. Однако стандартное определение понятия «инвестиционные расходы» в официальных международных документах отсутствует. Это связано с различными подходами к определению инвестиций. В то же время в научной литературе и исследованиях в большинстве случаев понятие «инвестиции» трактуется как «**вложения капитала**».

Государственные инвестиции представляют собой инвестиции, осуществляемые за счет средств госбюджета и иных государственных источников финансирования. При этом Бюджетный кодекс Беларуси не содержит понятия «бюджетные инвестиции» либо «расходы инвестиционного характера». Однако по своей сути **бюджетные инвестиции можно приравнять к капитальным расходам бюджета**.

Изучение нормативных правовых документов позволяет сде-

лать вывод, что при определении расходов инвестиционного характера следует руководствоваться действующей в Беларуси экономической классификацией расходов бюджета. Она предусматривает категорию «Капитальные расходы» для отражения расходов, предназначенных **для инвестиций** в действующие или вновь создаваемые организации, расходы на проведение модернизации, реконструкции и т.д. (постановление Министерства финансов от 31.12.2008 № 208 «О бюджетной классификации Республики Беларусь»).

Кроме того, правилами бухгалтерского учета основных средств в бюджетных организациях установлено, что организацией в качестве основных средств принимаются к бухгалтерскому учету активы, имеющие материально-вещественную форму, при одновременном выполнении ряда условий (постановление Министерства финансов от 31.10.2012 № 60, которым утверждена Инструкция по бухгалтерскому учету основных средств в бюджетных организациях).

Таким образом, правомерно в качестве **инвестиционных расходов** (расходов инвестиционного характера) рассматривать вложения во все активы государства с целью получения экономических выгод в будущем (например, использование в производстве товаров и услуг, сдача в аренду, получение процентов или дивидендов, продажа с прибылью при изменении рыночной стоимости актива). Такие расходы обеспечивают инновационную и инвестиционную деятельность.

Стоит отметить, что в Беларуси расходы инвестиционного характера имеют **многоканальную систему финансирования** и отражаются в государственной инвестиционной программе и инвестпрограммах органов местного управления и самоуправления, государственных программах, внебюджетных централизованных инвестиционных фондах, инновационных фондах.

ВАРИАНТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Основные направления по совершенствованию планирования расходов инвестиционного ха-

рактера (на финансирование капитальных вложений) указаны в Стратегии реформирования системы управления государственными финансами Республики Беларусь (утверждена постановлением Совета Министров от 23.12.2015 № 1080).

Указанные в Стратегии направления в целом учитывают лучшую зарубежную практику управления инвестициями. В частности, предусмотрено планирование и утверждение капитальных расходов совместно с текущими в рамках государственных программ, что позволит сократить сроки формирования инвестиционных программ, сконцентрировать бюджетные средства на действительно приоритетных задачах, повысив качество планирования бюджетных ассигнований на осуществление капитальных вложений и их эффективность.

Вместе с тем **в качестве возможных дополнительных мер рекомендуется рассмотреть следующие:**

- четкое определение расходов инвестиционного характера как долгосрочных вложений государства в активы (финансовые и нефинансовые) с целью получения экономических выгод в будущем и достижения социального или экономического эффекта в соответствии с целями проводимой политики;

- разработка и утверждение на республиканском уровне единых методологических подходов к формированию Государственной инвестиционной программы, а также инвестиционных программ органов местного управления и самоуправления с учетом применения программно-целевых методов бюджетирования и внедрения среднесрочного планирования бюджетов на республиканском и местном уровне;

- обеспечение координации планирования расходов инвестиционного характера, осуществляемых за счет бюджетов различных уровней.

Особое внимание необходимо уделить консолидации инвестиционных расходов, производимых за счет различных источников, в рамках тех программ, на реализацию целей и задач которых они направлены. В частности, при реализации государственных программ рекомендуется предусматривать расходы на финансирование капитальных вложений непосредственно за счет средств республиканского бюджета, Государственной инвестиционной программы, республиканского централизованного инновационного фонда и внебюджетных централизованных инвестиционных фондов, а также собственных средств и прочих источников.

Аналогично, в региональных программах рекомендуется предусматривать расходы на капитальные вложения, финансируемые непосредственно за счет средств местных бюджетов, из ресурсов инвестиционных фондов органов местного управления и самоуправления, местных инновационных фондов, собственных средств и прочих источников.

Консолидацию расходов инвестиционного характера в рамках государственных и региональных программ и, соответственно, увязку таких расходов с целями и задачами программ одновременно рекомендуется осуществлять и в отношении **непрограммных расходов** инвестиционного характера. Снижение доли последних будет способствовать расширению использования программно-целевого метода бюджетного планирования, формированию перечня объектов инвестирования, исходя из общих инвестиционных возможностей.

В качестве **альтернативных путей планирования** и отражения расходов инвестиционного характера в государственных программах рекомендуется рассмотреть вариант, при котором инвестиционные расходы отражаются в отдельной подпрограмме, либо вариант, когда одной из структурных единиц государственной программы (например, отдельной подпрограммой) становится инвестиционный проект.

В практике стран с рыночной экономикой инвестиции формируются на проектной основе и могут состоять из одного или нескольких проектов, связанных общей программной целью. Механизм реализации инвестиционного проекта предполагает оценку общих затрат на достижение ожидаемых результатов реализации проекта. При этом к общим затратам могут относиться как расходы капитального характера, так и текущего, связанные с эксплуатацией, содержанием и управлением объектом капитальных вложений.

При **сохранении действующей модели планирования** инвестиционных расходов предлагается в Государственной инвестпрограмме по каждому объекту дополнительно указывать следующие сведения: государственная программа, к которой относится данный объект, соответствующий получатель бюджетных средств; регион и отрасль, к которым относится объект. Это позволит получить информацию об объеме инвестиционных расходов по отдельным госпрограммам с учетом средств государственной инвестпрограммы.

Такой опыт имеет Россия. В частности, федеральная адресная инвестиционная программа (ФАИП) отражает состав финансируемых проектов в разрезе получателя бюджетных средств, отрасли, к которой относится про-

ект, и наименование федеральной целевой программы, в рамках которой он финансируется (в случае его включения в государственную программу). Таким образом, ФАИП отражает структуру государственных инвестиций в разрезе отраслей, органов исполнительной власти (главных распорядителей средств федерального бюджета; субъектов бюджетного планирования), регионов и федеральных целевых программ.

С учетом зарубежной практики рекомендуется при планировании расходов инвестиционного характера в Республике Беларусь рассмотреть вариант применения механизма, при котором объекты инвестирования включаются либо в государственную инвестиционную программу, либо в отраслевую госпрограмму в зависимости от стоимости объекта или объема его финансирования. Такой опыт планирования инвестиционных расходов имеет Казахстан.

Международный опыт свидетельствует, что в условиях проектного финансирования инвестиционных расходов особое значение придается предварительной экспертизе инвестиционных проектов. В странах ЕС для процедур оценки инвестиционных проектов с целью принятия решений об их финансировании привлекаются **внешние консультанты** (частные эксперты). При оценке инвестиционных проектов значительный **акцент делается на общественной значимости проектов**. Такого критерия оценки проектов в законодательных актах Беларуси нет. Тем не менее общественная эффективность, равно как и социальная эффективность, являются важнейшими показателями выполнения программ.

Рекомендуется рассмотреть возможность применения подобной практики в Беларуси, в том

числе определить источники финансирования расходов на оплату услуг сторонних экспертов.

Особое внимание в ходе предварительной оценки уделяется следующим критериям:

- социально-экономический эффект от реализации инвестиционного проекта и выгоды для общества в целом;
- общая стоимость и сроки реализации проекта;
- финансовые и нефинансовые риски, связанные с реализацией инвестиционного проекта.

Аналогичные критерии оценки государственных инвестиционных проектов рекомендуется применять в белорусской практике. Дополнительно при отборе инвестиционных проектов могут быть использованы такие критерии, как доля населения, для которого будут значимы результаты реализации проекта; возможность полной или частичной оплаты услуг потребителями после завершения проекта; возможность привлечения частного капитала к финансированию проекта.

Кроме всего прочего, опыт зарубежных стран демонстрирует активное привлечение частного капитала к финансированию инвестиционных проектов. Так, в соответствии с Бюджетным кодексом России, инвестиционный фонд – часть средств бюджета, подлежащая использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства.

В Казахстане расходы инвестиционного характера представлены расходами на осуществление государственных инвестиционных проектов, которые в соответствии с Бюджетным кодексом подразделяются на следующие виды:

- 1) бюджетные инвестиции;
- 2) проекты государственно-

частного партнерства, в том числе концессионные проекты.

Учитывая опыт стран ЕС и СНГ, рекомендуется дополнить принципы реализации инвестиционных проектов в РБ **принципом государственно-частного партнерства**.

Опыт Казахстана, где государственные инвестиционные проекты финансируются непосредственно из бюджета, подтверждает, что целесообразно уходить от сложной многоканальной системы финансирования капитальных расходов в Беларуси.

В рамках координации планирования расходов инвестиционного характера, осуществляемых за счет бюджетов различных уровней, первоочередное внимание рекомендуется уделять инвестиционным проектам, реализация которых обладает существенным мультипликативным эффектом, способствует решению как общегосударственных, так и локальных задач (строительство и реконструкция дорог, развитие информационно-телекоммуникационных технологий).

При этом рекомендуется более четко определить условия софинансирования совместных инвестиционных проектов и разграничить права собственности органов государственной власти и органов местного управления и самоуправления на объекты собственности, возникающие в результате реализации совместных инвестиционных проектов.

Таким образом, решение задачи интеграции в общий бюджетный процесс планирования капитальных вложений в условиях внедрения программно-целевого бюджетирования требует разработки общей **государственной концепции планирования инвестиционных расходов и управления инвестиционными проектами**.