

ОСОБЕННОСТИ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В ИНФРАСТРУКТУРУ В РОССИИ

Специальность: Экономика и управление народным хозяйством

Направление: Инвестиционная деятельность

Авторы: *И.Д. РАКОВ, лаборант-исследователь Центра международных финансов Научно-исследовательского финансового института, Т.Р. УРУМОВ, научный сотрудник Центра международных финансов Научно-исследовательского финансового института*

В статье авторы анализируют структуру и региональное распределение инфраструктурных инвестиций в рамках непрограммной и программной частей государственного бюджета. Проведенный статистический анализ выявил высокую концентрацию бюджетных инвестиций в отдельных регионах. Сделан вывод, что государство распределяет бюджетные инвестиции на основе экономического развития региона.

In the article, the authors analyze the structure and regional allocation of infrastructure investments within non-program and program part of government budget. The analysis of statistical data revealed high concentration of budget investments in different regions. The authors conclude that the allocation of budget investments depends on the economic development of the region.

Ключевые слова: инфраструктура, бюджетные инвестиции, региональные инвестиции.

Keywords: infrastructure, budget investments, regional investments.

Инфраструктура, как известно, играет огромную роль в экономиках разных стран мира и Россия здесь не исключение. Роль инфраструктуры сложно переоценить, поскольку она представляет собой связующее звено, по которому поступающие в инфраструктуру инвестиции оказывают влияние на экономическую активность как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. Развитая инфраструктура также стимулирует рост международной торговли [1].

Развитие инфраструктуры естественным образом способствует экономическому прогрессу и сокращению уровня бедности. Инвестиции в инфраструктурные проекты, как небольшие, так и крупные, стимулируют рост разных отраслей экономики. Например, развитие транспортной инфраструктуры способствует снижению производственных расходов и облегчению выхода на рынок новых предприятий [2]. Инвестиции в инфраструктуру способствуют ее развитию, что позволяет достигать цели

устойчивого развития, принятые на Генеральной ассамблее ООН, и сокращать климатические риски [3].

Во многих странах мира государство играет большую роль в развитии инфраструктуры. Оно выступает в качестве регулятора процесса сооружения различных объектов инфраструктуры, принимает на себя часть рисков, связанных со строительством и обслуживанием этих объектов, и наконец, является одним из основных источников финансирования инфраструктурного развития [4]. С целью достижения большей эффективности бюджетных расходов государству необходимо проводить отбор однотипных элементов в рамках каждой группы расходов по принципу «назначения» выделяемых для них бюджетных средств [5]. И одной из форм таких назначений являются Федеральные целевые программы (ФЦП) и Федеральные адресные инвестиционные программы (ФАИП), посредством которых осуществляется финансирование различных государственных проектов, в том числе инфраструктурных.

Государство выступает основным инвестором во всех инфраструктурных отраслях, и его доля в России составляет около 30% [6]. Бюджетные деньги поступают в инфраструктурные инвестиционные проекты через финансирование этих проектов в рамках программной части государственного бюджета (ФЦП) и непрограммной (ФАИП). В связи с этим целесообразно более пристально рассмотреть эти формы бюджетного финансирования инфраструктурных инвестиционных проектов.

Статистическая база данных для проведения анализа территориального и отраслевого распределения инфраструктурных инвестиций в России, финансируемых с участием государства через инструменты ФАИП, формировалась на основе открытых данных о непрограммной* части бюджетных ассигнований** за 2010–2016 гг., размещенных на официальном сайте Департамента государственных целевых программ и капитальных вложений Минэкономразвития России (<http://faip.economy.gov.ru/>). Это данные, отражающие непрограммную часть бюджетных ассигнований в разрезе следующих отраслей: образование, здравоохранение, связь, энергетика, морской и речной транспорт, дорожное и коммунальное хозяйство, культура, наука, водное хозяйство и охрана окружающей среды, машиностроение и агропромышленный комплекс. Информация в разрезе других отраслей не использовалась в силу отсутствия прямой связи с инфраструктурными инвестициями. Все полученные данные были сгруппированы по ОКВЭД и регионам России.

Примечание:

** Непрограммная часть ФАИП представляет собой перечень объектов (строек), которые оказались не охваченными ФЦП на текущий год, но требуют федерального финансирования в силу своей важности для социально-экономического развития.*

*** Средства, предусмотренные бюджетной росписью получателю или распорядителю бюджетных средств.*

Статистическая база данных для проведения анализа территориального и отраслевого распределения инфраструктурных инвестиций в России, финансируемых с участием государства через инструменты ФЦП, формировалась на основе открытых данных об инфраструктурных инвестициях в рамках программной части государственного бюджета*** за 2010–2016 гг., размещенных на официальном сайте Минэкономразвития России (<http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/Title/1/2016>).

Примечание:

**** За счет всех источников финансирования, а именно: бюджетные средства, предусмотренные в рамках самой программы; бюджетные средства, предусмотренные включенной в нее ФАИП; средства, предусмотренные за счет внебюджетных источников финансирования.*

При проведении анализа территориального распределения инфраструктурных инвестиций, планируемых к финансированию в рамках ФЦП, были использованы данные в разрезе одиннадцати ФЦП (табл. 1).

Таблица 1 – Перечень федеральных целевых программ (ФЦП), данные которых включены в статистическую базу анализа регионального распределения программных инвестиций в инфраструктурные проекты (составлено авторами)

Номер ¹	Наименование ФЦП
ФЦП1	Развитие образования на 2016-2020 годы
ФЦП2	Развитие физической культуры и спорта
ФЦП3	Жилище
ФЦП4	Развитие транспортной системы России
ФЦП5	Развитие водохозяйственного комплекса РФ в 2012-2020 годах
ФЦП6	Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года
ФЦП7	Программа развития Калининградской области на период до 2020 года
ФЦП8	Социально-экономическое развитие республики Ингушетия на 2010-2016 годы
ФЦП9	Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года
ФЦП10	Развитие Республики Карелия на период до 2020 года
ФЦП11	Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2016-2025 годы

Примечание: ¹В данном случае под номером ФЦП подразумевается номер, присвоенный ей в целях настоящего анализа.

ФАИП. Характеризуя финансирование инфраструктурных проектов через ФАИП (табл. 2), следует отметить, что приоритетом для нашего государства выступает здравоохранение и предоставление социальных услуг, поскольку на его долю приходится более 68% всего объема финансирования, направляемого через 107 ФАИП, что составляет 48% от их общего числа.

Таблица 2 – Распределение финансирования и мероприятий (проектов) в рамках Федеральных адресных инвестиционных программ (ФАИП) по инфраструктурным видам экономической деятельности (всего, 2010–2016 гг.)²

	Объем инвестиций за 2010–2016 гг., млн. руб.	Доля вида экономической деятельности в инвестициях в рамках ФАИП, %	Количество ФАИП, в рамках которых финансируется вид экономической деятельности	Доля вида экономической деятельности в общем числе ФАИП, %
Инвестиции в инфраструктуру в рамках ФАИП	40797	100	223	100
из них по ОКВЭД				
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	3713	9	28	12
транспорт и связь	2214	5	20	9
образование	7213	18	68	31
здравоохранение и предоставление социальных услуг	27657	68	107	48

²Источник: рассчитано авторами по данным Министерства экономического развития ФАИП: непрограммная часть (<http://faip.economy.gov.ru/>), данные были скорректированы на индекс потребительских цен (базисный год 2010).

Стоит также отметить и такой вид экономической деятельности, как образование. Его вес в инфраструктурных инвестициях, финансируемых через ФАИП, значителен, т.к. на его долю приходится 18% всего объема финансирования, а по количеству ФАИП (68), через которые осуществляется финансирование инвестиций в инфраструктуру, он находится на втором месте после здравоохранения и предоставления социальных услуг, занимая долю 31%.

Доли остальных инфраструктурных видов экономической деятельности в финансировании за счет средств ФАИП невелики: производство и распределение электроэнергии, газа и воды – 9%; транспорт и связь – 5%. Соответственно невелико число ФАИП, через которые осуществляется финансирование инфраструктуры в этих видах экономической деятельности. Для производства и распределения электроэнергии, газа и воды это 28 программ, или же 12% от общего числа ФАИП. Для транспорта и связи 20 программ, или 9% от общего числа ФАИП.

Анализируя распределение бюджетных инвестиций в инфраструктуру, можно сделать вывод о большой неравномерности распределения, узкой направленности и высокой концентрации бюджетных инвестиций в инфраструктуру в рамках ФАИП (табл. 3).

Таблица 3 – Регионы-лидеры по инфраструктурным инвестициям, финансируемым за счет средств ФАИП, и отстающие регионы (2010–2016 гг.) (первые десять субъектов Российской Федерации)³

№	Регионы - лидеры	Доля (%) в общем объеме средств ФАИП	№	Регионы - аутсайдеры	Доля (%) в общем объеме средств ФАИП
1	г. Москва	37,01	1	Костромская область	0,00
2	г. Санкт-Петербург	16,25	2	Забайкальский край	0,00
3	Краснодарский край	8,63	3	Ярославская область	0,01
4	Ульяновская область	5,93	4	Крымский федеральный округ	0,01
5	Московская область	3,24	5	Республика Марий Эл	0,01
6	Свердловская область	2,20	6	Сахалинская область	0,02
7	Волгоградская область	2,00	7	Ивановская область	0,03
8	Новосибирская область	1,86	8	Амурская область	0,03
9	Ставропольский край	1,66	9	Брянская область	0,03
10	Красноярский край	1,50	10	Ленинградская область	0,03
Итого		80,28			0,16

³Источник: рассчитано авторами по данным Министерства экономического развития ФАИП: непрограммная часть (<http://faip.economy.gov.ru/>), данные были скорректированы на индекс потребительских цен (базисный год 2010).

Также следует обратить внимание на такие факты, что на долю десяти регионов-лидеров приходится более 80% средств, направляемых в рамках непрограммной части ФАИП в инфраструктурные проекты. Одновременно, на десять отстающих регионов приходится ничтожно малая доля – 0,16%.

Далее рассмотрим концентрацию ФАИП по регионам и по отдельным инфраструктурным видам экономической деятельности, которые представлены в таблице 4.

Наиболее сконцентрированы инвестиции в таком виде экономической деятельности, как транспорт и связь, поскольку на долю десяти лидирующих регионов приходится практически 94% инвестиций. Наименьшая концентрация наблюдается для образования. Здесь доля десяти регионов-лидеров составляет около 65%, но и это значение говорит о узкой направленности средств ФАИП в отрасли в целом. Также следует обратить внимание на то, что лидерами по получению инфраструктурных инвестиций в рамках ФАИП по всем видам экономической деятельности являются почти одними и теми же регионами (например, г. Москва, г. Санкт-Петербург, Краснодарский край, Новосибирская область).

Таким образом, можно сделать вывод, что бюджетное финансирование инфраструктурных проектов за счет средств непрограммной части ФАИП является точечным, не связано с лидерством региона по привлечению инвестиций в инфраструктуру в целом, не приводит к концентрации финансирования ФАИП в рамках всех

инфраструктурных видов экономической деятельности на отдельных регионах.

Таблица 4 – Регионы-лидеры по инфраструктурным инвестициям, финансируемым за счет средств ФАИП, в разрезе основных инфраструктурных видов экономической деятельности (2010–2016 гг.) (первые десять субъектов Российской Федерации)⁴

Производство и распределение электроэнергии, газа и воды		Транспорт и связь		Образование		Здравоохранение и предоставление социальных услуг	
Субъект РФ	Доля региона в общем объеме инвестиций в данный вид экономической деятельности, %	Субъект РФ	Доля региона в общем объеме инвестиций в данный вид экономической деятельности, %	Субъект РФ	Доля региона в общем объеме инвестиций в данный вид экономической деятельности, %	Субъект РФ	Доля региона в общем объеме инвестиций в данный вид экономической деятельности, %
Краснодарский край	26,41	Краснодарский край	47,17	г. Москва	30,85	г. Москва	43,89
г. Санкт-Петербург	24,72	г. Москва	19,32	г. Санкт-Петербург	25,95	г. Санкт-Петербург	13,41
г. Москва	8,30	Чеченская Республика	10,47	Республика Коми	7,43	Ульяновская область	8,66
Иркутская область	7,12	г. Санкт-Петербург	5,88	Чеченская Республика	3,63	Краснодарский край	5,23
Волгоградская область	5,55	Нижегородская область	2,58	Республика Мордовия	2,73	Московская область	4,35
Омская область	3,45	Республика Карелия	1,87	Ставропольский край	2,36	Свердловская область	3,11
Красноярский край	3,09	Белгородская область	1,81	Орловская область	1,71	Новосибирская область	2,24
Воронежская область	3,00	Новосибирская область	1,67	Саратовская область	1,43	Волгоградская область	2,02
Смоленская область	1,85	Республика Мордовия	1,52	Приморский край	1,40	Ставропольский край	1,78
Республика Тыва	1,63	Республика Хакасия	1,49	Новосибирская область	1,38	Красноярский край	1,52
Итого	85,11		93,77		64,81		73,99

⁴Источник: рассчитано авторами по данным Министерства экономического развития ФАИП: непрограммная часть (<http://faip.economy.gov.ru/>), данные были скорректированы на индекс потребительских цен (базисный год 2010).

Несмотря на то, что позиция первых трех лидирующих регионов демонстрирует свою устойчивость, для остальных регионов факт лидерства по объему инфраструктурных инвестиций за счет всех источников финансирования не подтверждался лидерством по финансированию за счет средств ФАИП. Так, из остальных семи регионов,

лидирующих по привлечению инфраструктурных инвестиций в целом, только два (Московская и Свердловская области) вошли в число лидеров по финансированию инфраструктурных инвестиций за счет ФАИП, которое было направлено в эти регионы преимущественно в такой вид экономической деятельности, как здравоохранение и предоставление социальных услуг. Одновременно поток инвестиций за счет ФАИП более концентрированный, нежели поток инвестиций в инфраструктуру в целом (практически в два раза).

ФЦП. Отдельного внимания заслуживает финансирование инфраструктурных проектов посредством ФЦП. Ведь, как известно, ФЦП представляет собой инструмент расходования выделенных государственных финансовых ресурсов для достижения определенных конечных целей [7]. Характеризуя финансирование инфраструктурных проектов через ФЦП (табл. 5), следует отметить, что приоритетом для нашего государства выступает транспорт и связь, поскольку на их долю приходится более 85% всего объема финансирования, направляемого в рамках ФЦП. Доли остальных инфраструктурных видов экономической деятельности в финансировании за счет средств ФЦП менее значительны.

Таблица 5 – Распределение финансирования и мероприятий (проектов) в рамках ФЦП по инфраструктурным видам экономической деятельности (всего, 2010–2016 гг.)⁵

	Объем инвестиций за 2010-2016 гг., млн. руб.	Доля вида экономической деятельности в инфраструктурных инвестициях в рамках ФЦП, %
Инвестиции в инфраструктуру в рамках ФЦП	285771	100,00
из них по виду экономической деятельности		
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	18844	6,59
транспорт и связь	245055	85,75
образование	9916	3,47
здравоохранение и предоставление социальных услуг	2175	0,76

⁵Источник: рассчитано авторами по данным Министерства экономического развития (<http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/Title/1/2016>), данные были скорректированы на индекс потребительских цен (базисный год 2010).

Тем не менее, такой вид экономической деятельности, как производство и распределение электроэнергии, газа и воды занимает в финансировании долю более 6%, а образование – около 3,5%.

Инфраструктурные инвестиции в рамках ФЦП не только сконцентрированы на одном виде экономической деятельности, но также распределяются в ограниченное число регионов-лидеров (табл. 6).

Таблица 6 – Регионы-лидеры по инфраструктурным инвестициям, финансируемым за счет средств ФЦП, и отстающие регионы (2010–2016 гг.) (первые десять субъектов Российской Федерации)⁶

№	Регионы-лидеры	Доля (%) в общем объеме средств ФЦП	№	Регионы - аутсайдеры	Доля (%) в общем объеме средств ФЦП
1	Крымский федеральный округ	15,82	1	Карачаево-Черкесская Республика	0,00
2	Приморский край	10,73	2	Псковская область	0,00
3	Республика Саха (Якутия)	9,76	3	Республика Марий Эл	0,00
4	Краснодарский край	8,62	4	Калужская область	0,01
5	Московская область	6,51	5	Вологодская область	0,01
6	Ямало-ненецкий АО	6,23	6	Ивановская область	0,01
7	Калининградская область	5,89	7	Тюменская область без автономных округов	0,01
8	г. Москва	5,45	8	Республика Коми	0,01
9	г. Санкт-Петербург	3,33	9	Республика Адыгея	0,01
10	Республика Ингушетия	2,65	10	Ненецкий автономный округ	0,01
Итого		74,98			0,06

⁶Источник: рассчитано авторами по данным Министерства экономического развития (<http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/Title/1/2016>), данные были скорректированы на индекс потребительских цен (базисный год 2010).

Примечание: 20 субъектов из 80 не включены в рейтинг, поскольку оказалось невозможным установить связь с ФЦП.

Так, анализ распределения инфраструктурных инвестиций (табл. 6), финансируемых за счет средств всех ФЦП, приведенных в таблице 1, указывает, так же, как и в случае с ФАИП, на неравномерность и узкую направленность инвестиций в инфраструктуру, проводимых в экономику регионов через канал ФЦП, поскольку на долю десяти регионов лидеров приходится порядка 75% средств, направляемых в рамках ФЦП в инфраструктурные проекты. Одновременно, на долю десяти отстающих регионов приходится ничтожно малая доля – 0,06%.

В целом складывается ситуация, когда финансирование инфраструктурных инвестиций, проводимое через бюджеты программ (ФАИП и ФЦП), концентрируется в небольшом числе регионов (табл. 7).

Стоит также отметить, что наблюдаются совпадение по регионам лидерам между инфраструктурными инвестициями в целом [6] и в отдельности по ФАИП и ФЦП: г. Москва, Краснодарский край, г. Санкт-Петербург, Ямало-ненецкий АО.

Таблица 7 – Регионы-лидеры по инфраструктурным инвестициям, финансируемым за счет средств ФЦП и ФАИП, в разрезе основных инфраструктурных ВЭД (2010–2016 гг.) (первые десять субъектов Российской Федерации)⁷

№	Регионы - лидеры	Доля (%) в общем объеме средств ФЦП и ФАИП	№	Регионы - аутсайдеры	Доля (%) в общем объеме средств ФЦП и ФАИП
1	г. Москва	14,71	1	Костромская область	0,00
2	Крымский федеральный округ	11,18	2	Вологодская область	0,00
3	Краснодарский край	8,62	3	Республика Марий Эл	0,01
4	Приморский край	7,84	4	Брянская область	0,01
5	г. Санкт-Петербург	7,12	5	Ненецкий автономный округ	0,01
6	Республика Саха (Якутия)	6,90	6	Тульская область	0,01
7	Московская область	5,55	7	Ивановская область	0,01
8	Ямало-ненецкий АО	4,40	8	Тюменская область без автономных округов	0,02
9	Калининградская область	4,20	9	Курганская область	0,02
10	Ульяновская область	1,92	10	Липецкая область	0,02
	Итого	72,43			0,12

⁷Источник: рассчитано авторами по данным Министерства экономического развития (<http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/Title/1/2016>) и ФАИП: непрограммная часть (<http://faip.economy.gov.ru/>), данные были скорректированы на индекс потребительских цен (базисный год 2010).

Подводя итоги, сделаем выводы о специфике территориального и отраслевого распределения инфраструктурных инвестиций в России, финансируемых с участием государства через инструменты ФАИП и ФЦП:

1) государственное финансирование инфраструктурных проектов через инструменты ФАИП и ФЦП концентрируется преимущественно на одном виде экономической деятельности. Так, например, в рамках ФАИП преимущественно финансируются инвестиционные проекты в здравоохранении, в то время как в рамках ФЦП приоритетом финансирования для государства выступают инвестиционные проекты в транспорте и связи;

2) распределение инфраструктурных инвестиций в целом по стране определяется уровнем развития региональной экономики. Более развитые регионы характеризуются более высоким уровнем деловой активности, что объясняет более высокие значения инвестиций в основной капитал и, соответственно, более высокий уровень инвестиций в инфраструктуру;

3) высокая доля бюджетного финансирования инфраструктурных инвестиций (через ФАИП и ФЦП) в отдельных регионах объясняется сложностью социально-экономической ситуации, наблюдаемой в регионе,

что требует вмешательства государства или же реализацией значимых инфраструктурных проектов в рамках государственных программ развития.

Список литературы

1. World Trade Report: Exploring the linkage between the domestic policy environment and international trade // World Trade Organization. – 2004.
2. Fay M. et al. Infrastructure and sustainable development // Postcrisis Growth and Development: A Development Agenda for the G. – 2011. – Т. 20. – pp. 329-382.
3. Economy N.C. The sustainable infrastructure imperative: financing for better growth and development. – London, UK, 2016.
4. Hasselgren B. Government's Role for Transport Infrastructure: Theoretical Approaches and Historical Development. – KTH Royal Institute of Technology, 2013.
5. Сухарев О.С. Бюджетные расходы, эффективность и приоритеты развития экономики // Финансовый журнал. – 2015. – №1. – С. 17–28.
6. Яковлев И.А., Кабир Л.С., Раков И.Д. Инфраструктурные инвестиции в России: тенденции и приоритеты современного этапа // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. – 2017. – №4 (52).
7. Кораблев Д.В. Анализ государственных программ, направленных на социально-экономическое развитие макрорегионов // Финансовый журнал. – 2013. – №4. – С. 109–116.