

УДК 336.132

А. И. Паненко

Югорский государственный университет, Ханты-Мансийск,
e-mail: panenko.ann@list.ru

АНАЛИЗ НОРМАТИВНЫХ ПОДХОДОВ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ

Ключевые слова: государственные инвестиции; бюджетные инвестиции; оценка эффективности; объекты капитального строительства; инвестиционные проекты с государственным участием; программно-целевой подход; проектный подход; ведомственный подход; адресный подход; экспертный подход; федеральная адресная инвестиционная программа.

Целью выполненного исследования являлся анализ нормативных подходов к оценке эффективности государственных инвестиций для выявления функционирующих институтов, способных ускорить формирование новых механизмов государственного управления общественным капиталом. Информационную базу исследования составили нормативно-правовые акты и методические документы в соответствующей сфере государственного управления. В рамках рассмотренных подходов к оценке эффективности государственных инвестиций были отмечены некоторые особенности системы управления, позволяющие сделать вывод о том, разбалансированность подходов становится фактором, провоцирующим оппортунистическое поведение лиц, принимающих решения, исполнителей задач и конечных пользователей бюджетных инвестиционных средств. Практическое значение работы заключается в том, что сделанные выводы могут лечь в основу нового подхода к оценке эффективности распределения и использования государственных инвестиций, призванного обеспечить согласованность участников инвестиционной деятельности в вопросах перераспределения бюджетных средств между приоритетными направлениями социально-экономического развития, отраслями, регионами и инвестиционными проектами различных масштабов.

A. I. Panenko

Ugra State University, Khanty-Mansiysk, e-mail: panenko.ann@list.ru

ANALYSIS OF REGULATORY APPROACHES TO ASSESSING THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC INVESTMENTS

Keywords: state investments; budget investments; efficiency assessment; capital construction projects; investment projects with state participation; program-target approach; project approach; departmental approach; targeted approach; expert approach; federal targeted investment program.

The purpose of the study was to analyze regulatory approaches to assessing the effectiveness of public investment to identify functioning institutions that can accelerate the formation of new mechanisms of public management of social capital. The information base of the study consisted of normative legal acts and methodological documents in the relevant area of public administration. Within the framework of the considered approaches to assessing the effectiveness of public investment, some features of the management system were noted, allowing to conclude that the imbalance of approaches becomes a factor provoking the opportunistic behavior of decision makers, task performers and end users of budgetary investment funds. The practical significance of the work lies in the fact that the findings can form the basis for a new approach to assessing the efficiency of distribution and use of public investment, designed to ensure the consistency of investment activity participants in the redistribution of budget funds between the priority areas of socio-economic development, industries, regions and investment projects of various scales.

Введение

За прошедшие годы в России была организована система управления инвестиционной деятельностью как на федеральном, так и на региональном уровнях: созданы специальные региональные ведомства по привлечению инвестиций, федеральным органам власти вменены новые функции координации инвестиционных процессов в регионах,

а также приняты многочисленные программы социально-экономического развития. При этом наблюдаемая на сегодняшний день большая дифференциация в уровне социально-экономического развития различных субъектов Российской Федерации свидетельствует о том, что в системе управления государственными инвестициями остаются проблемы.

С одной стороны, в отчетах Министерства экономического развития РФ отмечается тенденция к росту уровня привлечения государственными заказчиками средств на реализацию программных мероприятий из региональных и местных бюджетов, а также внебюджетных источников [1].

С другой стороны, счетными органами констатируется пониженный уровень исполнения национальных проектов (программ) и комплексного плана по модернизации и расширению магистральной инфраструктуры в части предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам регионов РФ (в 2020 году исполнение составило 95%) при ежегодно увеличивающейся динамике трансфертов (в 2020 году – на 41% относительно 2019 года). В качестве одной из причин неисполнения расходов по национальным проектам в отчете Счетной палаты РФ указана недостаточная эффективность организации мероприятий федеральных проектов, а именно: позднее заключение контрактов, невыполнение обязательств по государственным контрактам, несоблюдение порядком графика выполнения работ, экономия в связи со снижением стоимости услуг на проведение мероприятий, переведенных в онлайн-формат, необходимость корректировки проектно-сметной документации, непредставление регионами документов для оплаты денежных обязательств [2].

Кроме того, обязанность региональных органов власти внедрять в практику государственного управления инструменты повышения эффективности бюджетных расходов, в том числе определяемые показателями управления государственными инвестициями (доля бюджетных инвестиций региона в общем объеме расходов бюджета, доля расходов региона на осуществление бюджетных инвестиций в рамках целевых программ, наличие нормативного правового акта региона, устанавливающего требования к инвестиционным проектам с государственным участием по экономической эффективности, критериям их достижения, а также механизмов контроля хода реализации проектов по срокам, стоимости и качеству), требует выявления конкретных результатов и эффектов для общества [3].

Однако сравнительный анализ показателей оценки качества управления общественными финансами (Минфин России) и оценки эффективности деятельности

органов исполнительной власти и высших должностных лиц (Минэкономразвития России) за 2013–2017 годы не выявил явной зависимости между качеством управления региональными публичными финансами и ростом социально-экономического развития регионов [4].

Именно эти противоречивые тренды являются определяющими для уточнения подходов к оценке эффективности государственных инвестиций, поскольку роль результатов этой оценки актуализируется в условиях необходимости обеспечения большей прозрачности федерального и региональных бюджетов и вовлечения широкой общественности в бюджетный процесс.

Кроме того, в сентябре 2020г. Белоусов А.Р., Первый заместитель Председателя Правительства РФ, анонсируя необходимость трансформации системы оценки эффективности бюджетных расходов инвестиционного характера в Совете Федерации, отметил, что порядка 50% инвестиций в РФ «...находится в зоне прямого или косвенного регулирования со стороны правительства. Исходя из этого разрабатывается целый ряд мер, связанных, прежде всего, с поддержкой инвестиций компаний с госучастием, коль скоро инвестиционный спрос со стороны государства в условиях бюджетной консолидации в ближайшее время фактором роста ни инвестиций, ни экономики в целом не будет» [5].

Материалы и методы исследования

Цель статьи – обобщить и раскрыть содержание нормативных подходов к оценке эффективности государственных инвестиций с выделением особенностей системы такой оценки и институтов, воздействующих на достижение показателей эффективности.

Предметом исследования являются формальные институты оценки эффективности государственных инвестиций.

Теоретической основой исследования являлись научные труды отечественных и зарубежных авторов. Эмпирическую базу исследования составляли нормативные правовые акты Российской Федерации.

Методология авторского исследования включала следующие этапы.

1. Обзор литературных источников по предмету исследования и выделение основных направлений научных исследований по ключевым словам «эффективность государственных инвестиций»;

2. Анализ нормативных правовых актов по ключевым словам: «бюджетные инвестиции», «объекты капитального строительства государственной собственности», «субсидии на осуществление капитальных вложений», «инвестиционные проекты с государственным участием», «государственная поддержка инвестиционных проектов»;

3. Систематизация нормативных подходов к оценке эффективности на основании следующих параметров: направления оценки эффективности, субъект, объект и предмет оценки, критерии;

4. Выделение особенностей системы оценки эффективности государственных инвестиций;

5. Формулирование выводов.

В исследовании применялись следующие методы: анализ и синтез, индукция, сравнение, описание и обобщение, группировки и сравнения.

Основополагающим исследованием в российской науке можно считать работу Бокарева А.А., Богачевой О.В., Смородинова О.В. [6], выделивших пять основных этапов эволюции методологии оценки эффективности управления государственными инвестициями в инфраструктуру: от оценки результатов выполнения отдельных инфраструктурных проектов до оценки эффективности государственного управления инфраструктурой. По мнению авторов, каждый из этих этапов характеризуется собственной системой критериев и показателей, но, в то же время, рассматриваются как результаты эволюции международной методологии. Один из ключевых выводов их исследования состоит в том, что подходы к оценке эффективности управления государственными инвестициями непрерывно усложняются, включая в себя все новые направления оценки, что связано с появлением новых задач по обеспечению устойчивого роста, с развитием государственных функций в управлении общественными финансами и внедрением новых инструментов управления.

Рассмотрение результатов отдельных инфраструктурных проектов интересно, как нам кажется, для анализа и оценки взаимодействия власти и частных инвесторов в целях принятия решений о государственном софинансировании инвестиций. Так, исследование в области оценки эффективности инвестиционных проектов с государственным участием представлены такими автора-

ми как Косов М.Е. [7-9], Коган А.Б. [10, 11] В рамках этого же направления Шерин В.А. [12] активно занимался разработкой вопросов оценки эффективности государственных инвестиций в регионе.

Вопросы управления государственными инвестициями на основе интеграции в бюджетный процесс раскрываются, преимущественно, в исследованиях оценки эффективности бюджетных расходов. Так, у авторов Афанасьева Р.С. и Шаш Н.Н. [13] есть ряд работ, посвященных инструментарию оценки эффективности бюджетных расходов в практике программного бюджетирования. При этом исследователи выделяют различные аспекты эффективности, такие как: влияние на общество, результативность, продуктивность, качество обслуживания, экономичность, качество организации. Достаточное количество исследований посвящено анализу федеральной адресной инвестиционной программы как программному инструменту распределения государственных инвестиций. Несколько работ Аландарова Р.А. посвящено оценке эффективности бюджетных инвестиций в целях обеспечения социально-экономического развития. Например, в одной работе [14] исследователь рассматривает бюджетные инвестиции в контексте их соответствия целевым индикаторам стратегического развития России. Другое исследование автора [15] посвящено оценке качества финансового менеджмента бюджетных инвестиций. Особенности финансового обеспечения национальных проектов за счет средств федерального бюджета рассматривал Куделич М.И. [16, 17].

Подавляющее большинство зарубежных исследований посвящено оценке вклада государственных инвестиций в экономический рост по сравнению с частными инвестициями. Например, С. Папайоанноу [18] провел исследование по оценке мультипликатора государственных инвестиций относительно ВВП европейских стран, рассматривая одновременно влияние эффективности функционирования госсектора на величину этого мультипликатора. Аналогичные работы представлены научными коллективами: В.Гаспаром, П.Мауро, К.Паттилло и Р.Эспинозой [19] и М. Куази, С. Аммадом [20].

В исследовании авторов группы McKinsey & Company в фокусе государственного управления обозначены инфраструктурные провалы экономик мира на основе показателей доступа населения к наи-

более важным базовым инфраструктурным услугам, а также уделено внимание факторам и показателям измерения эффективности предоставления инфраструктуры [21].

Таким образом, при наличии достаточного количества исследований зарубежных и отечественных авторов по предмету исследования, считаем нужным отметить недостаточность раскрытия институциональных особенностей оценки эффективности государственных инвестиций.

Результаты исследования и их обсуждение

Известно, что во исполнение национальных целей развития России утверждаются основные направления деятельности Правительства, инструментами реализации которых являются государственные программы и национальные проекты. При этом анонсируется, что по мере реализации национальных проектов будет обеспечена интеграция федеральных проектов и государственных программ Российской Федерации, включая их проекцию на региональные проекты и государственные программы субъектов РФ. Соответственно, на концептуальном уровне в первую очередь можно выделить программно-целевой и проектный подходы к оценке эффективности управления государственными инвестициями.

При использовании *программно-целевого подхода* в целях управления государственными финансами происходит обособление и концентрация значительных объемов финансовых ресурсов, по своей сути являющихся ограниченными, и их направление на достижение поставленных задач, имеющих ключевое значение для страны или регионов [22]. Базовым инструментом такого управления является программа, структура которой выступает связующим звеном между стратегическими целями развития и бюджетными возможностями субъекта управления, поэтому в основу подхода положен принцип «управления по результатам», обосновывающий организационно-экономические механизмы реализации мероприятий и контроля за их исполнением на основе анализа затрат и достигнутых результатов [23].

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 31.10.2018 N 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» государственные инвестиции должны реализо-

ваться на принципах *проектного подхода*. Однако в настоящее время отдельные исследователи, анализирующие правовой статус государственных проектов в системе бюджетирования, говорят о том, что реализация проектного подхода к управлению происходит через механизм государственных программ в условиях финансовых ограничений, что на данном этапе обуславливает важность распределения не столько финансовых, сколько управленческих ресурсов [24]. Поэтому инструменты проектного подхода, определяющие критерии оценки и иные контрольные мероприятия реализации приоритетных проектов (программ), например, приведенные в Методических рекомендациях по применению критериев оценки и иных контрольных мероприятий реализации приоритетных проектов (программ) [25], не касаются отдельно прикладных задач управления инвестиционными проектами с государственным участием.

Главным инструментом программно-целевого и проектного управления бюджетными инвестиционными ресурсами является адресная инвестиционная программа (АИП).

Основное преимущество системы оценки эффективности государственных инвестиций с точки зрения программно-целевого и проектного подходов заключается в том, что она посредством комплексного подхода к рассмотрению проблемы инвестиционного проекта во взаимосвязи с мероприятиями, реализуемыми в рамках программ, проектов, стратегий, концепций может обеспечивать влияние созданного объекта капитального строительства на комплексное развитие территорий, регионов и муниципальных образований. Для количественного измерения целей и результатов решения такой комплексной проблемы Правительством даже приведены рекомендованные показатели в отношении объектов капитального строительства различных типов инфраструктуры (социальной, общественной, коммунальной, производственной, инновационной, транспортной) [26].

Главным недостатком системы оценки государственных инвестиций, основанной на программно-целевом и проектном подходе, является то, что за пределами оценки степени влияния инвестиционного проекта, финансируемого за счет средств федерального бюджета, на изменение социально-экономического потенциала регионов и муни-

ципальных образований остаются вопросы координации деятельности в соответствующих сферах государственных компаний и иных юридических лиц.

Сущность подхода, который можно определить как *ведомственный*, определена необходимостью оценки исполнения бюджетных полномочий распорядителя, получателя, администраторов бюджетных средств в целях повышения результативности и экономности их использования, которая реализуется посредством инструментов внешнего и внутреннего финансового контроля в отношении участников бюджетных отношений.

Внешний контроль эффективности использования бюджетных средств, иницируемый и проводимый главным государственным контрольным органом (органом парламентского контроля) – Счетной палатой, – призван оценивать эффективность расходования бюджетных средств и государственных ресурсов в целом, способствуя большей подотчетности органов власти и повышению ориентации их деятельности на реализацию интересов общества. При проведении каждого конкретного контрольного мероприятия внешнего контроля (аудита) выбирается предмет и объект проверки, а для каждой установленной цели контроля – критерии оценки эффективности расходования государственных средств [27].

Согласно Стандарту государственного аудита 104 «Аудит эффективности» [28], который является наиболее общим и может использоваться как для аудита инвестиционных проектов капитального строительства, так и для аудита выделяемых средств государственной поддержки, а также для комплексной проверки субъектов инвестиционной деятельности, базовыми критериями (с учетом их модификации по результатам предварительного изучения предмета и объектов аудита) выступают результативность и экономность. А Стандарт внешнего государственного аудита (контроля) СГА 304 «Аудит государственных и международных инвестиционных проектов» [29] специализирован и представляет обширный перечень критериев оценки инвестиционных проектов.

Достоинство методологии контрольно-счетного органа проявляется, прежде всего, в понимании оценки эффективности не только через достижение результатов или использование ресурсов, но и выявлении упущенных возможностей и альтернатив,

а также фактов действия и бездействия объектов аудита в отношении использования бюджетных ресурсов на всех этапах, формирование доказательств по которым требует применения различных методов сбора и анализа данных. При этом методология лишена возможности учета показателей эффективности через количество или объем выявленных ею у объекта контроля нарушений и недостатков, поскольку такие показатели не характеризуют результаты использования федеральных ресурсов.

Внутренний финансовый контроль носит предварительный характер в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений, а также неэффективного расходования бюджетных средств. Методологическая база контроля мероприятий в финансово-бюджетной сфере разрабатывается Федеральным казначейством РФ [30].

Субъектом внутреннего контроля выступает структурное подразделение или уполномоченное должностное лицо (работник) главного администратора (администратора) бюджетных средств. Объектом такого контроля выступают бюджетные процедуры и операции, выполняемые ответственными исполнителями государственных программ, национальных проектов, результат выполнения которых влияет на значения показателей качества финансового менеджмента.

Большое значение для оценки эффективности государственных инвестиций имеет оценка соблюдения условий и выполнения обязательств, предусмотренных соглашениями и решениями. Для внутриведомственной оценки эффективности важны не только значения показателей результативности использования бюджетных средств, но и значения целевых показателей эффективности деятельности органов государственной власти по осуществлению полномочий [31].

Недостатки у подхода тоже есть. При осуществлении соблюдения участниками бюджетного процесса принципа результативности и эффективности использования бюджетных средств необходимо «учитывать, что участники бюджетного процесса в рамках реализации поставленных перед ними задач и в пределах выделенных на определенные цели бюджетных средств самостоятельно определяют необходимость, целесообразность и экономическую обоснованность совершения конкретной расходной операции. В связи с этим конкретная расходная операция может быть признана не-

эффективным расходованием бюджетных средств только в случае, если уполномоченный орган докажет, что поставленные перед участником бюджетного процесса задачи могли быть выполнены с использованием меньшего объема средств или что, используя определенный бюджетом объем средств, участник бюджетного процесса мог бы достигнуть лучшего результата» [32].

Оценку качества финансового менеджмента можно считать отдельным направлением оценки в рамках внутриведомственного подхода, реализуемого также на основе подробной прикладной интегральной методики оценки.

В соответствии с Порядком проведения мониторинга качества финансового менеджмента [33] оценке подлежат (среди прочих) процедуры управления: 1. расходами бюджета на капитальные вложения в объекты государственной собственности, 2. расходами бюджета на предоставление межбюджетных трансфертов, 3. расходами бюджета на предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий на осуществление капитальных вложений). В целом оценка качества финансового менеджмента администраторов расходов бюджета складывается из показателей двух типов: 1. показатели операционной эффективности расходов бюджета (качество планирования расходов, равномерность предоставления субсидий юридическим лицам, своевременность подготовки правовых актов и пр.), 2. показатели наличия фактов нарушений в бюджетной сфере (нарушение условий предоставления бюджетных инвестиций, отклонения фактических показателей кассового планирования и пр.).

Основным недостатком оценки эффективности государственных инвестиций в системе оценки качества финансового менеджмента можно считать то, что большинство переменных носят «кассовый» характер (например, «Доля исполнения сводной бюджетной росписи», «Качество подготовки обоснований бюджетных ассигнований», «Отклонение плановых и фактических показателей при кассовом планировании», «Доля неиспользованных бюджетных ассигнований» и пр.). Однако именно с точки зрения «кассового» признака можно говорить об оценке качества финансового менеджмента государственных инвестиций, представляющей аналитическую процедуру по расчету ряда качественно-количественных показате-

телей, отражающих уровень своевременно и полного поступления финансовых ресурсов главным администраторам расходов бюджетов, а также степень рационального расходования бюджетных средств на финансирование государственных инвестиций в соответствии с государственными программами и национальными проектами [34].

Суть следующего подхода, названного нами *адресным*, определяется необходимостью оценки эффективности использования средств государственной поддержки (оценки эффективности использования субсидий), проводимой в отношении субъектов государственной поддержки и осуществляемой с учетом оценки степени реализации мероприятий и достижения ожидаемых непосредственных результатов их реализации, а также оценки степени соответствия результатов реализации мероприятий запланированному уровню затрат [35].

Поскольку субсидии предоставляются регионам на реализацию мероприятий (инвестиционных проектов), предусмотренных государственными программами (федеральными целевыми или ведомственными программами), оценка их эффективности предусматривается правилами предоставления и распределения субсидий, утверждаемыми как приложение к соответствующей государственной программе, а методики оценки эффективности использования субсидии различными адресатами (конечными получателями – частными инвесторами) утверждаются отраслевыми ведомствами [36].

Преимуществом адресного подхода к оценке эффективности является то, что он предусматривает основания и порядок применения мер финансовой ответственности к получателям бюджетных ресурсов при невыполнении им условий соглашения о предоставлении государственных инвестиций.

Недостатком адресного подхода является отсутствие в методиках показателей учета повышенного уровня коррупционных рисков, обусловленных направленностью механизмов оценки эффективности государственных инвестиций на итоги деятельности конечного получателя, связанные с заключением, исполнением и оплатой товаров, работ и услуг по государственным (муниципальным) контрактам.

Если рассмотренные выше подходы к оценке эффективности государственных инвестиций, базируясь на оценке эконо-

мической и бюджетной эффективности используемых ресурсов, представляют иерархическую систему управления, то с точки зрения *экспертного подхода* система оценки эффективности рассматривается как формирующаяся в виде сетевой коммуникации система горизонтальных связей между государственными органами и институтами гражданского общества. В этом случае методология оценки эффективности в основном базируется на социальных эффектах. А целеполагание определяется сетевыми приоритетами, которые могут быть операционализированы в виде ресурсов, направляемых участниками на решение проблемы [37].

Обязательную экспертную оценку государственных инвестиций в установленном законом порядке осуществляет федеральное автономное учреждение «Главное управление государственной экспертизы» (Главгосэкспертиза России), основной миссией которого является соблюдение высоких стандартов качества обоснования решений о капитальных вложениях с целью обеспечения безопасности граждан, эффективности капитальных вложений и развития инфраструктуры страны. При этом при проведении такой экспертизы Главгосэкспертиза вправе привлекать на договорной основе иные государственные и (или) негосударственные организации, а также отдельных специалистов. Кроме того, Градостроительным кодексом РФ и иными нормативными правовыми актами предусмотрено функционирование института негосударственной экспертизы проектной документации и результатов проектных изысканий, которую вправе проводить аккредитованные юридические лица. По состоянию на 01.10.2021г. реестр насчитывал 522 таких аккредитованных лица во всех регионах РФ [38].

Говоря об альтернативных экспертных технологиях, целью которых является не предварительная (на прединвестиционной стадии проекта) оценка эффективности инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности, а конечная экспертиза результатов инвестиционного проекта или пула проектов в форме адресной инвестиционной программы, а также результатов инвестиционной деятельности публичных и частных инвесторов, стоит признать практически полное отсутствие качественных институтов в этой сфере.

Несравненным преимуществом экспертного подхода к оценке эффективности госу-

дарственных инвестиций на всех стадиях жизненного цикла является возможность вовлечения общественности в процессы принятия управленческих решений в инвестиционной сфере. Успешный опыт такого взаимодействия уже появляется.

Например, методология оценки инвестиционного потенциала регионов, разработанная Автономной некоммерческой организацией «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» в рамках формирования национального инвестиционного рейтинга включает:

1. методику оценки эффективности регулирующего воздействия в регионе (механизм проведения ОРВ, методическое и организационное сопровождение, ОРВ в органах местного самоуправления, независимая оценка);

2. методику оценки эффективности механизма государственно-частного партнерства (индикаторы развития институциональной среды в сфере ГЧП, нормативно-правового обеспечения и опыта реализации проектов) [39].

А «Система оценки качества и сертификации инфраструктурных проектов», представляемая группой «ВЭБ.РФ», предлагает внедрение в методику оценки целесообразности и реализуемости инфраструктурных проектов института участия в такой оценке заинтересованных сторон (контрагентов), органов власти, специализированных организаций по привлечению инвестиций и работе с инвесторами [40].

Резюмируя содержание подходов к оценке эффективности государственных инвестиций, стоит отметить следующие особенности системы.

1. Все механизмы, институты и инструменты оценки эффективности транслируются субъектами федерального уровня управления на региональный. Такая особенность «сквозит» практически во всех официальных документах. Вместе с тем хорошо известно, что для России характерны значительные различия в инвестиционной привлекательности и состоянии бизнес-климата в отдельных регионах, а также в эффективности работы региональных властей. Оценки качества институтов, рассчитанные для страны в целом, нивелируют эти важные различия, в связи с чем необходимо иметь представление о состоянии не только общероссийских, но и региональных институтов [41]. Ведь

в соответствии с Основами государственной политики регионального развития [42] она должна быть основана на дифференцированном подходе к реализации мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований в зависимости от их социально-экономических и географических особенностей.

2. Важной особенностью анализируемых механизмов распределения государственных инвестиционных ресурсов и оценки их эффективности выступает *высокая степень взаимосвязи субъектов государственного управления*.

В целом, спецификой государства как субъекта управления обосновано использование различных механизмов распределения бюджетных средств и нескольких подходов к оценке эффективности государственных инвестиций (как в федеральную собственность, так и в собственность субъектов РФ): властная природа позволяет, во-первых, учитывать как целевой (динамика достижения показателей), так и функциональный (качество исполнения основных функций

управления) аспекты такой оценки, а, во-вторых, участвовать в процессе заключения и исполнения контрактов не только как публичный инвестор, но и как регулятор. Что, конечно, не соответствует свойствам «свободного» контракта.

3. Руководителям государственных органов федерального и регионального уровней необходимо одновременно решать как задачи своевременной реализации инфраструктурных инвестиционных проектов, так и задачи обеспечения целевого освоения бюджетных средств в рамках исполнения законов о бюджете. Однако при определенной сложности управления государственными инвестициями наблюдается ситуация, когда каждое из федеральных министерств и региональных правительств стремится как можно больше инвестиционных средств «забрать себе».

4. Анализ выделенных подходов к оценке эффективности государственных инвестиций был затруднен, в первую очередь, по причине *разнородности объекта и предмета* такой оценки.

Таблица 1

Распределение субъектов оценки эффективности государственных инвестиций по направлениям такой оценки (на федеральном уровне)

№ п/п	Направления оценки эффективности	Субъект оценки эффективности						
		ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ*	Правительство РФ	Министерство экономического развития РФ	Министерство финансов РФ	Федеральное казначейство РФ	Счетная палата РФ	Главгосэкспертиза
1.	Результаты выбора направлений для инвестирования	П B1	+	+				+
2.	Управленческие решения субъектов (рациональность принятия решений)	П A B2		+	+		+	
3.	Риски	B2	+			+		+
4.	Условия использования инвестиционных ресурсов	B1		+			+	+
5.	Процедуры и операции (соответствие регламентам, порядкам)	A B1 B2			+	+	+	
6.	Меры государственной политики (поддержка инвестиций)	B1	+	+	+	+	+	
7.	Вклад в национальные проекты и государственные программы	П B1	+	+			+	

*П – программно-целевой (проектный), А – адресный, B1 – внешний ведомственный, B2 – внутренний ведомственный, Э – экспертный

5. В рамках значительного количества различных методик, как, например, общего характера [43], так и особого [44], критерии оценки эффективности государственных инвестиций систематизируются по трем основным группам:

а) критерии обоснования инвестиций, применяемые при предварительной оцен-

ке инвестиционных проектов на предмет их эффективности;

б) критерии соответствия промежуточных результатов реализации инвестиционных проектов установленным на прединвестиционной стадии значениям;

в) критерии результативности, необходимые для конечной оценки эффективности.

Таблица 2

Объекты и предметы оценки эффективности государственных инвестиций с позиций разных нормативных подходов

№ п/п	Подход к оценке	Объект оценки	Предмет оценки
1.	Программно-целевой, проектный	Проектная документация	Содержание инвестиционного проекта
2.	Внутренний ведомственный	Распорядители бюджетных средств	Процедуры и операции
3.	Внешний ведомственный	Проектная документация Распорядители бюджетных средств Получатели бюджетных средств	Содержание инвестиционного проекта Процедуры и операции Бюджетные средства, направляемые на капитальные вложения
4.	Адресный	Получатели бюджетных средств	Бюджетные средства, направляемые на капитальные вложения
5.	Экспертный (государственный)	Проектная документация	Содержание инвестиционного проекта

Таблица 3

Критерии оценки эффективности государственных инвестиций с позиций разных нормативных подходов

№ п/п	Критерии оценки эффективности	Подходы к оценке эффективности				
		Программно-целевой, проектный	Адресный	Ведомственный		Экспертный
Внутренний	Внешний					
I	Критерии обоснования					
1.	Обоснование взаимосвязи проблемы ИП* с программными мероприятиями, реализуемыми в рамках федеральных, ведомственных и региональных программ	+			+	
2.	Обоснование необходимости реализации ИП в связи с осуществлением государственными и муниципальными органами полномочий, отнесенных к предмету их ведения	+				
3.	Обоснование отсутствия в достаточном объеме замещающей продукции (работ и услуг), производимой иными организациями	+				
4.	Обоснование необходимости привлечения бюджетных средств	+		+		
5.	Обоснование объемов инвестиций, планируемых на каждой стадии реализации ИП				+	
6.	Обоснование сроков осуществления инвестиций, в том числе отдельных этапов реализации ИП, планируемых на различных стадиях их реализации				+	

№ п/п	Критерии оценки эффективности	Подходы к оценке эффективности				
		Программно- целевой, проектный	Адресный	Ведомственный		Экспертный
				Внутренний	Внешний	
7.	Обоснование невозможности или нецелесообразности применения экономически эффективной проектной документации повторного использования	+				
8.	Обоснование готовности участников к реализации ИП (оценка результатов деятельности участников ИП)				+	
9.	Обоснование рисков недостижения цели ИП				+	
10.	Достоверность определения сметной стоимости объекта					+
11.	Обоснованность определения размера предоставляемых средств на основании действующих нормативных правовых актов			+		
II	Критерии соответствия					
1.	Соответствие цели ИП приоритетам и целям, определенным в документах стратегического планирования	+			+	
2.	Соответствие цели ИП целям и задачам, заявленным в национальных проектах и государственных программах	+				
3.	Наличие региональных и муниципальных целевых программ, реализуемых за счет средств бюджета региона (местных бюджетов), или решений соответствующих органов управления, содержащих сведения о ресурсном обеспечении, мощности и сроках реализации ИП		+			
4.	Соответствие фактической стоимости реализации ИП стоимости, определенной на различных стадиях его реализации				+	
5.	Соответствие задания ИП заключению экспертизы, аудита	+	+	+	+	
6.	Обеспечение планируемого объекта инженерной и транспортной инфраструктурой в объемах, достаточных для реализации ИП	+				
7.	Наличие потребителей продукции (услуг), создаваемой в результате реализации ИП, в количестве, достаточном для обеспечения проектируемого (нормативного) уровня использования проектной мощности	+				
8.	Соблюдение условий государственного контракта (контрольные события, сроки) или установленного порядка расходования средств			+	+	
9.	Своевременность освоения средств федерального бюджета, направленных на достижение заданных результатов при осуществлении закупки				+	
III	Критерии результативности/эффективности					
1.	Показатели количественного измерения цели	+	+		+	
2.	Показатели коммерческой эффективности				+	
3.	Показатели бюджетной эффективности				+	
4.	Показатели общественной эффективности				+	+
5.	Показатели экономности для достигнутого результата				+	
6.	Показатели производительности	+				
7.	Показатели уровня достижения результата (отношение фактического значения к плановому)		+			
8.	Показатель вклада ИП в достижение целей и задач национального (федерального) проекта и (или) государственной программы	+				

* инвестиционный проект

6. Все четыре подхода к оценке эффективности государственных инвестиций основаны на принципе *ретроспективности*, означающем, что оценке подлежат достигнутые целевые (конечные и промежуточные), а также прогнозные (плановые) результаты со дня первоначального инвестирования бюджетных средств, в том числе, если ранее такая оценка уже проводилась. Однако, по нашему мнению, для следования данному принципу необходимо устранить ряд сложностей.

а) Оценка эффективности государственных инвестиций при участии различных субъектов оценки (и в соответствии с различными подходами) происходит в отношении одного и того же объекта капитального строительства в разные моменты и интервалы времени.

Например, в соответствии с программно-целевым (проектным) подходом оценка эффективности инвестиционного проекта происходит до утверждения государственным заказчиком проектной документации в отношении объекта капитального строительства, а уже в ходе его реализации результаты учитываются в составе отчетности о ходе реализации ФАИП – каждые полгода.

А отчеты о достижении значений результатов использования получателями субсидий (внутриведомственный, адресный подход) предусматривают ежегодное приведение сведений о плановых и фактически достигнутых значениях результатов использования субсидий на отчетную дату при двух «точках отсчета»: с даты заключения соглашения и с начала текущего года.

С позиции внешнего контроля оценку эффективности государственных инвестиций рекомендуется проводить после достижения всех результатов с учетом накопленного объема использованных ресурсов [45].

б) Необходимость оценки эффективности государственного инвестиционного проекта на различных стадиях его жизненного цикла путем сравнительного анализа фактических данных с данными, сформированными по итогам прединвестиционной стадии и утвержденными решением о реализации инвестиционного проекта, может продемонстрировать публичный эффект искажения восприятия сделанного выбора: т. е. если изначально инвестиционный проект был определен как «эффективный», то дальше признавать обратное становится практически невозможным. Справедливости ради

стоит заметить, что оценка эффективности государственных инвестиционных проектов на прединвестиционной стадии гораздо лучше регламентирована. И, несмотря на то, что с 2022г. при формировании программ и проектов и их мониторинге должна быть обеспечена однократность ввода данных [46], Единым планом по достижению национальных целей развития РФ на период до 2024 года и плановый период до 2030 года в комплексе мероприятий, стимулирующих рост государственных инвестиций, предусмотрена работа по обеспечению возможности заключения контрактов в рамках национальных проектов на 2020-2024 гг. с возможностью внесения в них изменений в части графика выполнения работ и их оплаты (в пределах стоимости объекта капитального строительства, срока исполнения государственного контракта и общего объема расходов федерального бюджета в соответствующем году).

7. Существующая российская парадигма государственного управления, по сути, предлагает государственным заказчикам и государственным предприятиям *строго следовать регламентированным (и жестко контролируемым) процедурам для получения бюджетных средств, не ставя задачи повышения эффективности их использования*. Так проявляется *неформальный институт ограниченной ответственности публично-государственного партнера*: когда государственные органы и бюджетные структуры отстраняются от процесса контроля и обеспечения эффективности реализации инвестиционного проекта с государственным участием до момента завершения контрактных сроков, поскольку в законодательстве подробно регламентированы только методы обеспечения возмещения средств при неисполнении контрактов, а также размеры штрафных санкций к частному бизнесу при неисполнении контракта в установленные сроки [47]. Здесь проявляется оппортунизм участников: когда главный распорядитель средств формулирует обращение к Правительству РФ, связанное с запросом дополнительного бюджетного финансирования капитального объекта в целях завершения его строительства.

Выводы

Таким образом, действующие на федеральном уровне механизмы оценки эффективности государственных инвестиций отличаются наличием целого ряда институтов, которые в своей совокупности существенно

снижают потенциал принятия уполномоченными органами власти обоснованных и эффективных решений об инвестициях в объекты капитального строительства.

Стоит согласиться, что государству действительно принадлежит центральное место в решении задач социально-экономического развития, и его роль не может ограничиваться лишь отдельными инструментами макрорегулирования, налоговой политики, бюджетного финансирования или софинансирования инфраструктурных проектов. В существующих реалиях нужны современные институты и механизмы перелива капитала публичных организаций с государственным участием в высокотехнологичные сектора экономики [48].

То есть для гармоничного перехода к государственному капитализму значительное внимание следует уделять оценке эффективности использования выделяемых бюджетных ресурсов с целью выявления недостаточно эффективно используемых средств и перенаправления их на решение приоритетных инвестиционных задач.

Множественность и неоднородность подходов к оценке эффективности государственных инвестиций, каждый из которых основан и на весьма слабых институтах, наделяет именно государственный сектор привилегиями отбора, надзора и принятия решений (публичные атрибуты государственных инвестиционных проектов), открывая, таким образом, возможность поиска чиновниками ренты.

На наш взгляд разработка нового подхода оценки эффективности государственных

инвестиций, призванного обеспечить также совершенствование институтов в данной сфере, должна удовлетворять следующим требованиям:

- предоставление федеральными органами государственной власти региональным правительствам свободы действий и автономии для более полного использования бюджетных ресурсов и учёта отраслевых преимуществ, что, в свою очередь, будет способствовать соблюдению условий контрактов для уменьшения взаимных подозрений и конфликтов между участниками бюджетного инвестирования;

- разделение обязанностей чиновников, а также обязательств каждого уполномоченного ведомства на различных этапах инвестиционного проекта капитального строительства, в том числе выделение института персональной ответственности (а не подотчетности департаментов), позволяющего координировать и поощрять участников государственных контрактов;

- совершенствование механизма участия общественности в контроле инфраструктурных инвестиционных проектов за счет обеспечения доступности и прозрачности информации и каналов обратной связи (в том числе цифровых, позволяющих отслеживать значительное число параметров результативности в оперативном режиме для выработки своевременных решений по их коррекции) в целях обеспечения полной независимости данных от органов власти и их доступности сразу после окончания отчетного периода оценки.

Библиографический список

1. Доклад «О ходе реализации федеральной адресной инвестиционной программы и выполнения федеральных целевых программ за 2020 год». Федеральные целевые программы России. URL: https://fcp.esopomy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewHtml/View/2020/npd_qreport.htm (дата обращения: 15.10.2021).
2. Оперативный доклад об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов : январь-декабрь 2020 года. Счётная палата Российской Федерации. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/e37/e371835371389756c2d319de62f0bd12.pdf> (дата обращения: 15.10.2021).
3. Об утверждении Правил принятия решений о предоставлении субсидий или об осуществлении бюджетных инвестиций на подготовку обоснования инвестиций и проведение его технологического и ценового аудита: постановление Правительства РФ от 30.12.2018 № 1751.
4. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка результативности мер, направленных на бюджетную консолидацию, снижение уровня дотационности субъекта Российской Федерации и увеличение налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, осуществляемых субъектами Российской Федерации в рамках выполнения соглашений о предоставлении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации в 2017 году и (или) соглашений, предусматривающих меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации в 2018 году с учетом анализа достаточности средств бюд-

жетов субъектов Российской Федерации для исполнения полномочий субъектов Российской Федерации, а также направленных на повышение качества управления региональными финансами, осуществленных в 2018 году и истекшем периоде 2019 года (с учетом результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации)». Счётная палата Российской Федерации. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/256/25684f2fb949ef01fad1e092117c0da9.pdf> (дата обращения: 15.10.2021).

5. Стенограмма 488 заседания Правительства РФ от 23.09.2020г. Официальный сайт Совета Федерации. URL: <http://council.gov.ru/activity/meetings/119157/transcript/> (дата обращения: 15.07.2022).

6. Бокарев А.А., Богачева О.В., Смородинов О.В. Развитие методологии оценки эффективности управления государственными инвестициями в инфраструктуру // Финансовый журнал. 2017. № 4. С. 56-70.

7. Косов М.Е. Критерии и методы оценки эффективности инвестиционных проектов // АНИ: экономика и управление. 2017. № 4 (21).

8. Косов М.Е. Оценка эффективности инвестиционных проектов с государственным участием // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2017. № 6.

9. Косов М.Е. Формы реализации бюджетных инвестиций, повышение их эффективности // Экономический анализ: теория и практика. 2019. № 1 (484).

10. Коган А.Б., Малашевский Ю.В. Анализ способов определения оптимальных характеристик объектов капитального строительства, создаваемых для государственных нужд // Вестник Иркутского государственного технического университета. 2014. № 1 (84). С. 133-137.

11. Коган А.Б. Критика доминирования оценки бюджетной эффективности при выборе инвестиций для государственного софинансирования // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2017. № 19 (427). С. 20-33.

12. Шерин В.А. Совершенствование бюджетной поддержки инвестиционных проектов регионального развития // Финансы и кредит. 2011. № 37 (469).

13. Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Инструментарий оценки эффективности государственных программ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. №3. С. 48-69.

14. Аландаров Р.А. Роль бюджетных инвестиций федерального бюджета в обеспечении социально-экономического развития России в 2019-2021 годах // Экономика. Налоги. Право. 2019. № 3.

15. Аландаров Р.А. Оценка качества финансового менеджмента бюджетных инвестиций в России // Экономика. Налоги. Право. 2018. № 6. С. 69-79. DOI: 10.26794/1999-849X-2018-11-6-69-79.

16. Куделич М.И. Инвестиционные бюджетные расходы и отраслевые меры государственной поддержки: проблемы правового регулирования // Финансовый журнал. 2017. № 5 (39).

17. Куделич М.И. Система нормативных требований к оценке эффективности национальных проектов: актуальные проблемы // Финансовый журнал. 2019. № 4 (50).

18. Papaioannou S. Public Investment Multipliers in EU Countries: Does the Efficiency of Public Sector Matter? (March 13, 2016). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2755247>. DOI: 10.2139/ssrn.2755247.

19. Vitor Gaspar, Paolo Mauro, Catherine Pattillo, Raphael Espinoza Public Investment for the Recovery // Блог МВФ. URL: <https://www.imf.org/ru/News/Articles/2020/10/05/blog-public-investment-for-the-recovery>.

20. Qazi M.A., Ammad S. Public investment efficiency and sectoral economic growth in Pakistan. Development Policy Review. 2021. № 39(3). P. 450-470.

21. Woetzel J., Garemo N., Mischke J., Hjerpe M., Palter R. BRIDGING GLOBAL INFRASTRUCTURE GAPS // McKinsey & Company, JUNE, 2016. URL: <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/business%20functions/operations/our%20insights/bridging%20global%20infrastructure%20gaps/bridging-global-infrastructure-gaps-full-report-june-2016.pdf>.

22. Молчанов И.Н., Молчанова Н.П., Нурисламова Н.Р. Программно-целевой подход в управлении общественными финансами: современные проблемы бюджетного планирования // Вестник ВолГУ. Серия 3: Экономика. Экология. 2021. № 2. С.107-121. DOI: 10.15688/ek.jvolsu.2021.2.9.

23. Суюпова М.С. Программно-целевой метод и особенности его развития в государственном управлении России // Учёные записки ТОГУ. 2020. Т. 11. № 1. С. 102-108.

24. Калинин А.М. Вопросы и перспективы развития проектного управления в российских органах власти // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2. С. 151-164. URL: <https://vgmu.hse.ru/data/2017/07/10/1170866579/Калинин%202017.pdf>.

25. Методические рекомендации по применению критериев оценки и иных контрольных мероприятий реализации приоритетных проектов (программ) (утв. Аппаратом Правительства РФ 31.05.2017 N 3754п-П6).

26. Об утверждении формы тест-паспорта объекта капитального строительства и Методики оценки эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения: приказ Министерства экономического развития РФ от 27 марта 2019 г. № 167.

27. Науменко М.А. Методика выбора критериев оценки эффективности использования государственных бюджетных средств в ходе реализации приоритетных национальных проектов // Региональная спец-

ифика и российский опыт развития бизнеса и экономики: сборник материалов X юбилейной Международной научно-практической конференции (г. Астрахань, 01-30 апреля 2019г.). Астрахань, 2019. С. 263-265.

28. Об утверждении Стандарта внешнего государственного аудита (контроля) СГА 104 «Аудит эффективности»: Постановление Коллегии Счетной палаты РФ от 30 ноября 2016 г. № 4ПК.

29. Об утверждении Стандарта внешнего государственного аудита (контроля) СГА 304 «Аудит государственных и международных инвестиционных проектов»: Постановление Коллегии Счетной палаты РФ от 23 декабря 2016 г. № 8ПК.

30. Об утверждении Методических рекомендаций по осуществлению внутреннего финансового контроля: приказ Минфина России от 7 сентября 2016 г. № 356.

31. Методические рекомендации по осуществлению проверок законности отдельных финансовых и хозяйственных операций: утверждены Федеральным казначейством от 31 декабря 2019 г.

32. Методические рекомендации по осуществлению контроля за использованием средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на текущий и капитальный ремонт, строительство и реконструкцию объектов капитального строительства: письмо Федерального казначейства РФ № 07-04-05/21-13279 от 27.06.2018 г.

33. Об утверждении Порядка проведения Министерством финансов Российской Федерации мониторинга качества финансового менеджмента: приказ Минфина России от 18.06.2020 № 112н.

34. Аландаров Р.А. Оценка качества финансового менеджмента бюджетных инвестиций в России // Экономика. Налоги. Право. 2018. № 6. С. 69-79. DOI: 10.26794/1999-849X-2018-11-6-69-79.

35. О некоторых вопросах реализации государственной поддержки инновационной деятельности, в том числе путем венчурного и (или) прямого финансирования инновационных проектов, и признании утратившими силу акта Правительства Российской Федерации и отдельного положения акта Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 22 декабря 2020 г. № 2204.

36. О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 30 сентября 2014 г. № 999.

37. Брянцев И.И., Евстифеев Р.В. Проблемы оценки эффективности институтов государственно-общественного управления (на примере общественных палат Владимирской и Саратовской областей) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 1. С. 115-136. URL: <https://vgmu.hse.ru/data/2020/03/19/1567817116/Брянцев,%20Евстифеев%201-2020.pdf>.

38. Реестр организаций, аккредитованных на право проведения негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий. Федеральная служба по аккредитации. URL: <https://fsa.gov.ru/documents/4960/> (дата обращения: 15.10.2021).

39. Методология национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах РФ // Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов. URL: https://asi.ru/government_officials/rating/ (дата обращения: 15.10.2021).

40. Система оценки качества и сертификации инфраструктурных проектов // ВЭБ.РФ. URL: https://вэб.рф/downloads/iriis_draft_methodology.pdf (дата обращения: 15.10.2021).

41. Баранов А.Ю., Малков Е.С., Полищук Л.И., Рохлиц М., Сюняев Г.Р. Измерение институтов в российских регионах: методология, источники данных, анализ // Вопросы экономики. 2015. № 2. С. 69-103. DOI: 10.32609/0042-8736-2015-2-69-103.

42. Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации до 2025 года : указ Президента РФ от 16.01.2017г. № 13.

43. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов: утв. Минэкономки РФ, Минфином РФ, Госстроем РФ 21.06.1999 N ВК 477.

44. Методические рекомендации по рассмотрению межведомственной комиссией по отбору инвестиционных проектов и принципалов для предоставления государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым на осуществление инвестиционных проектов, вопроса о соответствии инвестиционного проекта критериям финансовой, бюджетной и экономической эффективности инвестиционных проектов для предоставления государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым на осуществление инвестиционных проектов: приказ Минэкономразвития России № 482 и Минфина России № 111н от 15 сентября 2011 г.

45. Методические рекомендации по применению аудита эффективности: утверждены Коллегией Счетной палаты РФ: протокол от 28.09.2021 г. № 63к (1506).

46. Об утверждении Положения о системе управления государственными программами в РФ: постановление Правительства №786 от 26.05.2021 г.

47. Сотниченко М.В. Проблемы реализации инфраструктурных проектов в условиях бюджетного финансирования // Вестник МГПУ. Серия «Экономика». 2020. № 2(24). С. 29-44. DOI: 10.25688/2312-6647.2020.24.2.03

48. Черных С.И. Государственный капитализм в России: теория, практика и современные тенденции // Общество и экономика. 2021. № 2. С. 5–17. DOI: 10.31857/S020736760013633-5.