

# Влияние государственных инвестиций на развитие экономики



УДК 330.322(470+571)

*Наращивание объемов государственных инвестиций в Российской Федерации для достижения экономического роста в текущей ситуации не представляется возможным, в связи с чем все более актуальным становится вопрос повышения их эффективности.*

*Данной проблеме посвящено множество исследований, показывающих, что эффективность государственных инвестиций существенно варьирует между странами. На нее влияют различные факторы: структурные изменения в экономике, секторальное распределение финансирования, используемые механизмы планирования, управления и стимулирования. Более того, анализ опыта стимулирования экономического роста с использованием госинвестиций в отдельных странах необходимо проводить с учетом их экономической и исторической ситуации, ресурсной базы, а также политических установок.*

*Согласно теории, государственные инвестиции не во всех случаях способствуют динамичному развитию экономики. При этом эмпирические исследования показывают, что государственный капитал, вложенный в такие сектора экономики, как транспорт, связь и образование, в целом является эффективным.*

*Важной задачей является анализ существующих в мировой практике механизмов государственной поддержки приоритетных инвестиционных проектов и их доработка применительно к условиям и потребностям Российской Федерации.*

*Ключевые слова*

*Российская Федерация, государственные инвестиции, экономический рост, бюджетные расходы, политика, эффективность, теория, международный опыт.*

**Автор**

**Чернышев Алексей Андреевич** — старший менеджер управления государственных и муниципальных проектов и программ департамента клиентского менеджмента ПАО Сбербанк, аспирант кафедры международных экономических отношений и внешнеэкономических связей МГИМО (У) МИД России.



**П**олитика масштабных бюджетных инвестиций и их постоянного наращивания, практиковавшаяся в недалеком прошлом, к настоящему моменту исчерпала свои возможности. Уровень нынешних инвестиций и темп их роста не являются удовлетворительными, что приводит к постепенной утрате достигнутой в последние годы динамики экономического роста. Сегодня в условиях бюджетного дефицита важными становятся вопросы переоценки применяемых подходов, способов и инструментов управления государственными инвестициями, повышения их эффективности.

### **Теоретические предпосылки**

Согласно теориям неоклассического экономического либерализма, государство является важнейшим институциональным игроком современной экономической системы. Вместе с тем частный собственник, отвечающий за результаты хозяйственной деятельности своей собственностью, обладает большей мотивацией для повышения ее эффективности, чем по-

лучающий жалование государственный чиновник. Отсюда вытекает установка на минимизацию государственной собственности и роли государства как непосредственного хозяйствующего субъекта. Очевидно, что и государственные инвестиции, результатом которых является прирост государственной собственности, не вписываются в экономическую политику неоклассического либерализма.

В макроэкономической теории повышенное внимание к государственным инвестициям связано с необходимостью структурной модернизации и политикой роста, что характерно для стран, стремящихся ускорить процесс экономических преобразований [1] без существенных социальных потерь. К таким странам относится и Россия.

**Частный собственник, отвечающий за результаты хозяйственной деятельности своей собственностью, обладает большей мотивацией для повышения ее эффективности, чем получающий жалование государственный чиновник.**

Теоретические принципы активизации государственного вмешательства в рыночное хозяйство и наращивания доходов на основе поиска «динамичного экономического равновесия» рассмотрены в работах Дж.М. Кейнса и его последователей — Р. Харрода, Е. Доммара, Дж. Робинсон, У.А. Люиса, Г. Лейбенштейна, А.О. Хиршмана, Г. Мюрдаля. Экономическая теория дает основания полагать, что лишь определенные виды деятельности, осуществляемые государством, могут способствовать экономическому росту и могут быть признаны эффективными и оправданными с экономической точки зрения [2]. К ним относятся институциональная среда и рыночная кон-

курентная среда, формирующие основы бесперебойного функционирования экономики, финансовая стабильность, обеспечение общественными благами, инвестиции в человека (образование, здравоохранение).

### **Эмпирические исследования**

В последние два десятилетия проблеме эффективности государственных инвестиций было посвящено значительное число работ зарубежных авторов [3]. Изучалось их влияние на экономический рост, производительность и сокращение бедности. Такие сведения важны, так как позволяют проверить гипотезы, полученные на основании существующих теорий, и дают основу для более осознанного использования государственных инвестиций.

Одной из ранних публикаций по рассматриваемой проблеме стала работа Барро (1991) [4]. Он отметил, что в период 1960–1985 гг. в среднем государственные инвестиции имели положительное, но статистически незначимое воздействие на экономический рост. Истерли и Ребело (1993) [5] расширили задачу, дополнив государственные инвестиции инвестициями государственных корпораций, и распределили государственные инвестиции по секторам. В отличие от Барро (1991) [6] они установили, что государственные инвестиции, осуществленные центральным правительством, имели положительное и статистически значимое влияние на экономический

рост. Они также обнаружили, что среди многочисленных секторов экономики наибольшее статистически значимое влияние на экономический рост имели инвестиции в транспорт.

В противовес выводам, полученным авторами рассмотренных работ, Девараян и другие (1996) [7] получили прямо противоположный результат. Они провели сравнения между разновидностями расходов на социальные нужды. Авторы выразили каждую категорию расходов как долю совокупного бюджета, а не как абсолютное их значение, тем самым учитывая бюджетное ограничение (каждая категория расходов могла быть увеличена только за счет других). Было установлено, что государственные капиталовложения оказывают отрицательное и статистически значимое влияние на рост, так же как и расходы на социальные нужды по обеспечению транспортом и связью.

В более поздних исследованиях Ашауер (2000) [8], Милборн и другие (2003) [9] проверяли неоклассическую модель роста, в которой общественный капитал является дополнением к частному капиталу. Они резюмировали, что государственные инвестиции оказывают положительное и статистически значимое влияние на экономический рост. Инвестиции, вложенные в такие сектора экономики, как транспорт, связь и образование, оказывали наибольшее положительное воздействие на их рост. Влияние инвестиций в сельское хозяйство, здравоохранение, жилье и промышленность было статистически незначимым.

В работе Левина и Ренельта (1992) [10] показано, что никакой объем расходов на социальные нужды, включающих государственные инвестиции, не оказывает устойчивого влияния на экономический рост.

Часть проблемы заключается в том, что эффективность государственных инвестиций существенно варьируется между странами [11].

### **Инвестиции, вложенные в такие сектора экономики, как транспорт, связь и образование, оказывали наибольшее положительное воздействие на их рост. Влияние инвестиций в сельское хозяйство, здравоохранение, жилье и промышленность было статистически незначимым.**

В ряде исследований по воздействию государственных инвестиций на рост отмечается, что наблюдаемый положительный эффект использования государственного капитала связан с тем, что он рассматривается без учета влияния частного капитала и других факторов производства. Прямой тест этой гипотезы был выполнен Ашауэром (1989) [12] в работе «Действительно ли государственные инвестиции эффективны?». Исследование показало, что государственный капитал в Соединенных Штатах был действительно эффективным и что большая часть снижения производительности частного сектора в стране в период между 1970 и 1985 гг. могла быть обусловлена недостаточными государственными инвестициями.

В исследованиях Митра и других (1998) [13], Бинсвангера и других (1993) [14] изучалось воздействие различных типов государственного капитала на производительность на уровне секторов экономики в Индии. Они находят, что государственные инвестиции в ирригацию оказывают положительное влияние на производительность сельскохозяйственного сектора, в то время как развитие дорожной инфраструктуры уменьшает трансак-

ционные издержки и улучшает функционирование рынков, предоставляя производителям доступ к ним. То же относится к общественной инфраструкту-

ре, которая оказывает большое положительное и статистически значимое влияние на производительность в промышленном секторе.

Расходы на сельское образование оказывают самое сильное влияние на бедность, на втором месте — траты на НИОКР в сельском хозяйстве, на третьем — вложения в сельские дороги [15].

### **Сущность государственных инвестиций**

В российской экономической литературе понятие «инвестиции» стало использоваться с переходом России на рыночные отношения<sup>1</sup>. В экономической литературе категория «инвестиции» исследована достаточно обстоятельно. Государственные инвестиции относят к трансформационным государственным расходам (по общепринятой классификации А. Пигу [16]).

В действующем в Российской Федерации законодательстве отсутствует четкое определение государственных инвестиций. Бюджетный кодекс Российской Федерации использует более узкий термин «бюджетные инвестиции», хотя и не определяет его сути в ст. 6 «Понятия и термины, применяемые в настоящем кодек-

се». Определение инвестиций содержится в понятийном аппарате Федерального закона от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»: «Инвестиции — денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, иные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта». Здесь же дается определение другим понятиям, относящимся к инвестициям: инвестиционная деятельность, капитальные вложения, инвестиционный проект, приоритетный инвестиционный проект.

Отличительной особенностью государственных инвестиций является тот факт, что источники финансирования, объекты, объемы и целевое использование определяют не частные инвесторы, а государство. В особую категорию выделяют инвестиции в основной капитал (совокупность затрат, направляемых на создание, воспроизводство и приобретение основных средств), целью которых является получение прибыли за счет роста объемов производ-

ства и производительности труда. Инвестиции в основной капитал составляют большую часть совокупного объема государственных инвестиций.

### Динамика государственных инвестиций

Начиная с 1970-х годов доля государственных инвестиций в ВВП в развитых странах имела тенденцию к снижению, что связано как с общемировым снижением инвестиционной активности, так и со структурными изменениями в экономике, большей эффективностью частных инвестиций. В странах ОЭСР объем государственных инвестиций в 2000-х годах стабилизировался на уровне 2,9–3,1% ВВП. Доля государственных инвестиций в ВВП развивающихся стран выше, чем в промышленно развитых странах, и составляет около 6–10% [2].

В предкризисный период расходы бюджетной системы в России неуклонно росли. При этом увеличивались не только социальные расходы, но и расходы на поддержку экономики. Так, расходы по разделу «национальная экономика» в бюджете в период с 2005 по 2008 г. выросли с 3,5 до 5,4% ВВП. В кризисном 2009 г. с учетом антикризисных

мер эти расходы составили уже 7,1% ВВП. Доля расходов на экономику в общем их объеме выросла с 11 до 16% в соответствующие годы. В 2009 г. расходы по данному направлению составили 17,6% общего объема расходов бюджетной системы. При этом уровень государственных инвестиций рос медленнее, то есть расходы на поддержку увеличивались за счет расходов неинвестиционного характера, преимущественно субсидий различным компаниям. Действительно, объем различных субсидий по отношению к ВВП вырос с 1,7% ВВП в 2006 г. до 5,4% ВВП в 2009 г. и 4% ВВП в 2010 г. [17].

Динамику структуры инвестиций в основной капитал по формам собственности иллюстрирует табл. 1. Доля государственных инвестиций в основной капитал за период 2000–2013 гг. снизилась с 23,9 до 15,4%, в то время как доля частной формы собственности возросла в два раза — с 29,9 до 59,9%. За этот же период доля иностранных инвестиций увеличилась почти в четыре раза. Это характерные тенденции динамики структуры инвестиций в России.

Динамика государственных инвестиций (раздел «Националь-

Таблица 1

Структура инвестиций в основной капитал по формам собственности, % к итогу [18]								
Форма собственности	2000 г.	2005 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Всего в основной капитал	100	100	100	100	100	100	100	100
В том числе по формам собственности инвесторов (заказчиков):								
российская (всего)	86,3	80,6	83,8	85,2	86,2	87,8	84,5	88,7
<b>государственная</b>	<b>23,9</b>	<b>18,8</b>	<b>18,1</b>	<b>19,3</b>	<b>17,2</b>	<b>16,9</b>	<b>16,8</b>	<b>15,4</b>
муниципальная	4,5	3,8	4,3	3,6	3,2	3,1	3,2	3,1
частная	29,9	44,9	51,1	55,2	57,0	54,2	50,7	59,9
смешанная (имеющая несколько форм собственности)	27,8	12,9	10,1	7,0	7,5	11,9	12,1	8,6
государственных корпораций					1,2	1,6	1,7	1,7
Другая	0,2	0,2	0,14	0,13	0,07	0,05	0,06	0,05
Иностранная	1,5	8,2	7,5	6,8	5,9	6,0	9,1	5,7
Совместная российская и иностранная	12,2	11,2	8,7	8,0	7,9	6,2	6,4	5,6

Таблица 2

**Расходы бюджетов бюджетной системы России по отдельным разделам классификации расходов бюджетов [19]**

Показатель	2014 г.		2015 г.		2016 г.		2017 г.	
	млрд руб.	в % к итогу	млрд руб.	в % к итогу	млрд руб.	в % к итогу	млрд руб.	в % к итогу
Расходы, всего	27 057,2	100,0	29 577,0	100,0	31 282,3	100,0	33 003,2	100,0
В том числе:								
национальная экономика	3749,3	13,9	3767,6	12,7	3621,2	11,6	3675,6	11,1
образование	3085,9	11,4	3282,4	11,1	3503,9	11,2	3748,2	11,4
культура, кинематография	430,4	1,6	478,8	1,6	541,2	1,7	606,1	1,8
здравоохранение	2547,6	9,4	2718,6	9,2	3082,9	9,9	3386,5	10,3
социальная политика	9081,5	33,6	10 379,6	35,1	10 800,6	34,5	11 153,1	33,8
физкультура и спорт	242,8	0,9	268,0	0,9	272,0	0,9	268,6	0,8

ная экономика») согласно документу «Основные направления бюджетной политики на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов» приведена в *табл. 2*.

Более 1/3 бюджетных расходов будет направляться на цели социальной политики. Вместе с расходами на образование, здравоохранение, культуру,

культуру, физическую культуру и спорт

### Выводы

в государственные инвестиции в России по сравнению со странами ОЭСР можно оценить как достаточно высокий.

В последние годы особую актуальность приобретают вопросы повышения эффективности государственных инвестиций в связи с их дефицитом. Теория дает основания полагать,

Рассмотренные данные также показывают, что анализ конкретного опыта стимулирования экономического роста с использованием государственных инвестиций (как и применяемых моделей экономической политики) необходимо проводить применительно к конкретной экономической и исторической ситуации тех или иных стран с учетом целевых установок национального руководства, имеющейся ресурсной базы и других условий реализуемой политики поддержки экономического роста и структурной трансформации.

В связи с этим актуальной задачей является критический анализ и дальнейшее развитие существующих в мировой практике механизмов государственной поддержки приоритетных инвестиционных проектов, способствующих динамичному развитию экономики применительно к условиям Российской Федерации и ее социально-экономическим потребностям. **ES**

ПЭС 15133/09.10.2015

### Примечание

1. В СССР, имевшем плановую экономику, использовалось понятие «капитальные вложения».

### Источники

1. Филатов В.И. Государство и инвестиции // Государственные инвестиции в рыночной экономи-

ру, физическую культуру и спорт

доля расходов, направленных на социальную защиту граждан и оказание социально-значимых услуг, составляет более 55% суммарных расходов бюджетной системы Российской Федерации.

Третье место по объему расходов после раздела «Социальная политика» занимает раздел «Национальная экономика», включающий в том числе расходы на развитие инфраструктуры, поддержку экономического роста и диверсификации структуры экономики. На период 2014–2017 гг. запланировано снижение госинвестиций с 13,9 до 11,1% расходов бюджета и с 5,2 до 4,1% к ВВП [19]. В целом уро-

что государственные инвестиции не во всех случаях являются экономически оправданными и способствуют динамичному развитию экономики. Это требует научного обоснования объемов, целей и направлений бюджетного инвестирования, обеспечения комплексного подхода к их планированию и управлению, созданию системы стимулов, способствующих повышению эффективности инвестиционных проектов. Эмпирические исследования показывают, что государственный капитал в целом способствует росту производства, производительности и сокращению бедности на национальном уровне.

ке: пределы и возможности: Материалы «круглого стола». М.: АОЗТ «ЭПИКОН», 2006.

2. Соколов И.А. Экспертная группа № 13. Направления повышения эффективности государственных инвестиций [Электронный ресурс]. 2011. 10 марта. URL: <http://2020strategy.ru/g13/documents/32581678.html>.

3. Anderson, E., Renzio, P., Levy, S., 2006. The Role of Public Investment in Poverty Reduction: Theories, Evidence and Methods. Overseas Development Institute London SE1 7JD UK.

4. Barro, R.J., 1991. Economic growth in a cross section of countries. Quarterly Journal of Economics 106. P. 407–43.

5. Investigation. IMF Working Paper No. 89/45, Washington D.C. Easterly, W. and Rebelo, S., 1993. Fiscal policy and economic growth: an empirical investigation. Journal of Monetary Economics, 32 (3). P. 417–458.

6. Barro, R.J. Government spending in a simple model of endogenous growth // Journal of Political Economy. 199. № 95 (5), 103–125.

7. Devarajan, S., Swaroop, V. and Zou, H. The composition of public

expenditure and economic growth // Journal of Monetary Economics. 1996. № 37, p. 313–344.

8. Aschauer, D. Public Capital and Economic Growth: Issues of Quantity, Finance and Efficiency // Economic Development and Cultural Change. 2000. № 48 (2), p. 391–406.

9. Milbourne, R., Otto, G. and Voss, G. Public Investment and Economic Growth // App. Econ. 2003. № 35, p. 527–540.

10. Levine, R. and Renelt, D. A Sensitivity Analysis of Cross-country Growth Regressions // American Economic Review. 1992. № 82 (4), p. 942–963; Sala-i-Martin, X. I Just Ran Two Million Regressions // American Economic Review. 1997. № 87 (2), p. 178–183.

11. Pritchett, L. The Tyranny of Concepts: CUDIE (cumulated, depreciated, investment effort) is not Capital // Journal of Economic Growth. 2000. № 56 p. 361–384.

12. Aschauer, D. Is Public Expenditure Productive? // Journal of Monetary Economics. 1989. № 23. P. 177–200.

13. Mitra, A., Varoudakis, A. and Vezanones, M.-A. Croissance de la Productivité et Efficacité

Technique dans L'industrie Manufacturière des Etats de l'Inde. Le Rôle Infrastructures // Revue Economique. 1998. № 49 (3), p. 845–855.

14. Binswanger, H. P., Khandler, S. R. and Rosenzweig, M. R. How Infrastructure and Financial Institutions Affect Agricultural Output and Investment in India // Journal of Development Economics. 1993. № 41, p. 337–366.

15. Fan, S., Zhang, L. and Zhang, X. Growth, Inequality and Poverty in Rural China: The Role of Public Investments. Research Report 125. Washington, DC: IFPRI, 2002.

16. Pigou, A. C. A Study in Public Finance. L., 1947.

17. Лебединская Е. Повышение эффективности — основная задача бюджетной политики // Экономист. 2011. № 2. С. 51–62.

18. Россия в цифрах. 2014: Краткий стат. сб. // Росстат. М., 2014. 558 с.

19. Основные направления бюджетной политики на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc>.

## Public Investments Impact on Economic Development

**Aleksey Chernyshev**

*Increasing public investment in the Russian Federation to facilitate economic growth in the current situation is impossible, therefore the problem of improving their efficiency becomes increasingly important. The above issue has become the subject of many studies showing that public investments effectiveness varies considerably from country to country. It is affected by various factors: structural changes in the economy, sectoral funding distribution, applied mechanisms of planning, management and stimulation. Moreover, analyzing some countries' experience of economic growth stimulation through public investment it is necessary to take into account their economic and historical situation, the resource base, as well as political attitudes.*

*According to the theory, public investments do not always contribute to the economy dynamic development. At the same time, empirical studies prove that public capital invested in such sectors as transport, communication and education is effective as a whole.*

*An important task is the analysis of mechanisms of priority investment projects state support, existing in the world practice, and their revision with regard to conditions and needs of the Russian Federation.*

*Keywords: the Russian Federation, public investment, economic growth, on-budget expenditures, policy, effectiveness, theory, international experience*