

ББК 65.9 (2Р) 26 + 65.9 (4)

П 781

УДК 338 (470)

Редакционная коллегия:

*кандидат экономических наук А. С. Колесов,
доктор экономических наук А. С. Ревайкин,
доктор физико-математических наук В. А. Гуртов*

Конференция проводится при финансовой поддержке

**ГЛАВЫ И ПРАВИТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ,
ПЕТРОЗАВОДСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА**

П 781 **Проблемы** совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов: Труды Восьмой научно-практической конференции (16–18 июня 2008 г.). – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2008. – 467 с.

ISBN 978-5-8021-0882-6

Материалы посвящены рассмотрению проблем совершенствования бюджетной политики как важнейшего элемента социально-экономического развития России и ее субъектов.

ББК 65.9 (2Р) 26 + 65.9 (4)

УДК 338 (470)

ISBN 978-5-8021-0882-6

© Издательство Петрозаводского
государственного университета,
оригинал-макет, 2008

организационно-финансовых вопросов возможен, на взгляд автора, в Центре бюджетного мониторинга при Петрозаводском госуниверситете или в Государственной юридической академии (г. Москва) под председательством д. юр. н., профессора Е. Ю. Грачевой.

О ПРОБЛЕМАХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ ЗА СЧЕТ БЮДЖЕТНЫХ КРЕДИТОВ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ В РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНОВ (НА МАТЕРИАЛАХ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ)

А. С. Колесов

Правительство Республики Карелия

Актуальность ускорения развития экономики России, наверное, не вызывает ни у кого сомнения. Существует целый ряд путей, которыми следует одновременно двигаться к достижению данной цели, в т. ч. через массовое внедрение инноваций. Выступая 18 апреля 2008 г. на заседании президиума Государственного совета «О развитии инновационной системы Российской Федерации», Президент РФ Д. А. Медведев подчеркнул, что программа инновационного развития, являясь ключевым разделом Концепции социально-экономического развития страны на период до 2020 г., должна содержать: во-первых, «конкретный план действий по соответствующим вопросам; во-вторых, заложить единый, скоординированный подход к реализации как отраслевых, так и региональных инновационных проектов, тем самым создав условия для концентрации бюджетных ресурсов на таких приоритетных для нас направлениях, как нано- и биотехнологии, энергосбережение, экология, новейшие информационные системы и другие».

Участие субъектов РФ в развитии экономики, в т. ч. в реализации региональных инновационных проектов, может осуществляться пятью основными способами:

- через создание благоприятного налогового климата путем снижения ставок в рамках своей компетенции (налога на прибыль, налога на имущество юридических лиц, транспортного налога);

- через полное или частичное погашение субъектами РФ из своего бюджета оплаты за проценты по кредитам коммерческих банков;
- через предоставление на конкурсной основе гарантий по кредитам коммерческих банков;
- через прямое финансирование в соответствии с действующим законодательством РФ;
- через существующую до недавнего времени (до 1.11.2007 г.) возможность выделения бюджетных кредитов под 1/3 ставки рефинансирования, установленной Центробанком РФ.

Отметим, что все эти пять направлений положительного влияния на развитие экономики, в т. ч. и внедрение инноваций, в той или иной степени широко используются в Республике Карелия.

Однако мы хотели бы посвятить свое исследование именно проблеме, связанной с принятием очередных поправок к Бюджетному кодексу РФ, которые с 1 ноября 2007 г., изменив ст. 69, ввели фактически запрет для субъектов РФ использовать возможность влиять на собственное развитие путем выделения бюджетных кредитов для любых предприятий в сфере реального сектора экономики, в т. ч. в сфере высшей школы и науки (оставив такую возможность для федерального центра).

С момента принятия Бюджетного кодекса РФ (Федеральный закон № 145-ФЗ от 31.07.1998 г.) процедура предоставления бюджетных кредитов юридическим лицам (которые являлись согласно ст. 69 формой расходов бюджета) была регламентирована статьями 76, 77 БК РФ (оставалась практически неизменной на протяжении 9 лет). Основными нормами предоставления бюджетных кредитов являлись следующие:

1. Бюджетный кредит может быть предоставлен юридическому лицу на основании договора, заключенного в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации с учетом положений Бюджетного кодекса, только при условии предоставления заемщиком обеспечения исполнения своего обязательства по возврату указанного кредита.

2. Способы обеспечения исполнения обязательств по возврату бюджетного кредита могут быть только банковские гарантии, поручительства, залог имущества, в том числе в виде акций, иных ценных бумаг, паев, в размере не менее 100% предоставляемого кредита. Обес-

печение исполнения обязательств должно иметь высокую степень ликвидности.

3. Обязательным условием предоставления бюджетного кредита является проведение предварительной проверки финансового состояния получателя бюджетного кредита финансовым органом или по его поручению уполномоченным органом.

4. Цели, на которые может быть предоставлен бюджетный кредит, условия и порядок предоставления бюджетных кредитов, лимиты их предоставления на срок в пределах года и на срок, выходящий за пределы бюджетного года, а также ограничения по субъектам использования бюджетных кредитов должны быть установлены законом о бюджете на соответствующий год.

Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведения в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» в Бюджетный кодекс РФ были внесены изменения, устанавливающие, что:

1. Разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из бюджета субъекта Российской Федерации юридическим лицам бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из бюджета субъекта Российской Федерации юридическим лицам бюджетных кредитов в валюте Российской Федерации является источником финансирования дефицита бюджета (а не формой расходов), ст. 95 БК РФ.

2. Бюджетные кредиты юридическим лицам, в том числе иностранным юридическим лицам, могут предоставляться только за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований), в случае реструктуризации обязательств (задолженности) юридических лиц по ранее полученным бюджетным кредитам, а также в случаях, установленных главой 15 Бюджетного кодекса (ст. 93.2).

При этом бюджетные кредиты за счет средств целевых иностранных кредитов, а также иностранным государствам и юридическим лицам (глава 15 БК РФ) могут предоставляться исключительно Российской Федерацией.

Таким образом, у субъектов Российской Федерации осталось право предоставления бюджетных кредитов только в случае реструктуризации обязательств по ранее предоставленным бюджетным кредитам.

Расширение условий предоставления бюджетных кредитов юридическим лицам законодательством субъекта Российской Федерации не предусмотрено.

Какую цель преследует данная новация? Чем она вызвана? Насколько она полезна для отдельных регионов и для экономики страны в целом? Попробуем разобраться в комплексе вопросов, возникающих в этой связи на конкретном опыте Республики Карелия.

В соответствии с Законом Республики Карелия «О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Республике Карелия» от 26 июня 2004 г. № 787-ЗРК, в основе которого лежали положения Бюджетного кодекса РФ в редакции до 1.11.2007 г., одним из инструментов государственной поддержки инвестиционной деятельности являлось предоставление льготных бюджетных кредитов на конкурсной основе, источником которых являются средства, полученные от размещения облигационных займов Республики Карелия.

Отбор проектов производился Комиссией по проведению конкурсов на предоставление бюджетных кредитов и государственных гарантий Республики Карелия для реализации инвестиционных проектов, а также бюджетных кредитов на ремонт объектов коммунального хозяйства, с учетом установленных вышеназванным законом приоритетных направлений инвестирования, среди которых:

- углубленная переработка древесины, производство стройматериалов, камнеобработка;
- производство продовольственной продукции;
- развитие транспортной инфраструктуры;
- развитие туризма;
- строительство и реконструкция объектов жилищного строительства, коммунальной инфраструктуры и инженерных сетей.

В целом начиная с 2001 г. по декабрь 2007 г. для реализации прошедших конкурсы 44 инвестиционных проектов из бюджета республики в соответствии с распоряжениями Правительства Республики Карелия выделено 777 млн. руб., в том числе:

- 2001 г. – 10,9 млн. руб. (3 проекта);
- 2002 г. – 51,7 млн. руб. (4 проекта);
- 2003 г. – 199,3 млн. руб. (8 проектов);
- 2004 г. – 27,6 млн. руб. (2 проекта);
- 2005 г. – 128,4 млн. руб. (12 проектов);
- 2006 г. – 219,7 млн. руб. (9 проектов);

2007 г. – 139,4 млн. руб. (6 проектов).

По состоянию на 30 мая 2008 г. фактически профинансировано 709,1 млн. руб.

Почти в каждом районе республики (кроме Сегежского, Калевальского и Муезерского районов) есть предприятия, которые получили бюджетные кредиты для реализации инвестиционных проектов. Инвестиции в форме бюджетных кредитов размещены в следующие отрасли: деревообработка, камнеобработка, сельское хозяйство, рыболовство, дорожная отрасль, пищевое производство, техническое перевооружение производственных предприятий и туризм.

Так, было приобретено импортное оборудование для развития камнеобрабатывающего производства ЗАО «Интеркамень», для производства строительного щебня ООО «Прионежский габбро-диабаз», для заготовки древесины и развития деревообработки ЗАО «Норд Интер Хаус» и ЗАО «Карелия-профиль».

ГУП «Республиканская типография им. Анохина» закупило новейший японский печатный комплекс.

Средства льготных бюджетных кредитов участвовали в техническом перевооружении Беломорского, Петрозаводского хлебокомбинатов, Кемского, Питкярантского, Петрозаводского хлебозаводов, а также в развитии ферелевого хозяйства ООО «Норд-Ост-Рыбпром».

Сельскохозяйственные предприятия ООО «Агрофирма "Тукса"» и МУП «Племсовхоз им. А. М. Дзюбенко» с помощью бюджетных кредитов построили современное овощехранилище и оборудовали цех по переработке молочной продукции.

ГУП «Карелавтотранс» куплены современные комфортабельные автобусы для пригородных пассажирских перевозок, а ГУП РК «Мост» – новая техника для проведения ремонтных работ на автомобильных дорогах республики.

В свете реализации национальных проектов на территории Республики Карелия бюджетные кредиты предоставлены предприятиям строительной отрасли: ООО «Инкод» на строительство цеха по производству домов из утепленных стеновых панелей в г. Костомукша, ЗАО «Карелстроймеханизация» на строительство завода по производству железобетонных изделий.

В 2007 г. впервые бюджетные кредиты предоставлены предприятиям жилищно-коммунального комплекса республики: ОАО «Петрозаводские коммунальные системы» (строительство первого пускового

комплекса по реконструкции водоочистой станции г. Петрозаводска), ООО «Тепло» (строительство и ремонт котельных в Олонецком районе).

Бюджетные кредиты предоставлялись под 1/3 ставки рефинансирования Центрального Банка России.

Сумма уплаченных организациями процентов в бюджет республики за 2002–2007 гг. составила 43,6 млн. руб., в том числе:

2002 г. – 1,1 млн. руб.;

2003 г. – 3 млн. руб.;

2004 г. – 7,4 млн. руб.;

2005 г. – 9,3 млн. руб.;

2006 г. – 10 млн. руб.;

2007 г. – 8,7 млн. руб.;

2008 г. – 4,1 млн. руб.

Все обязательства выполняются заемщиками в установленные сроки. Сумма погашенных бюджетных кредитов за 2002–2008 гг. составила 402 млн. руб., в том числе полностью возвращено бюджетных кредитов на сумму 247 млн. руб. Просроченная задолженность отсутствует. Возвратность средств обеспечивается системой постоянного контроля за реализацией инвестиционных проектов.

В настоящее время возврат бюджетных кредитов осуществляется по 29 действующим договорам.

В результате реализации этих проектов число вновь созданных рабочих мест составило более 1350 чел. (причем зачастую в менее развитых экономических районах Карелии), а суммарные дополнительные поступления во все уровни бюджетов (федеральный, республиканский и местные) оцениваются около 1,2 млрд. руб.

При этом следует подчеркнуть, что Правительство и Министерство финансов Карелии использовало для выделения бюджетных кредитов не средства налогоплательщиков, а ассигнования, полученные исключительно от реализации облигационных займов, путем их размещения на внутреннем фондовом рынке Российской Федерации.

Республика работает на рынке субфедеральных заимствований и является активным участником рынка ценных бумаг с 2001 г. За это время размещено 11 облигационных займов республики. Из них 2 сберегательных и 9 рыночных займов. Общий объем заимствований на рынке ценных бумаг составил 3,55 млрд. руб. Минимальный по объе-

му облигационный займ составлял 20 млн. руб., максимальный – 1 млрд. руб.

Как видим, этих средств хватает на реализацию всех инвестиционных проектов, а большая часть заимствованных средств направляется для финансирования кассовых разрывов исполнения текущего бюджета.

До 2005 г. республика размещала облигации на торговой площадке Санкт-Петербургской валютной биржи. В целях расширения возможностей республики по привлечению средств и обеспечению доступа к облигациям республики широкого круга инвесторов начиная с 2006 г. размещения облигаций проводятся на торговой площадке Московской межбанковской валютной биржи.

Размещения облигационных займов республики проведены по ставкам купонного дохода с 18 до 8% годовых, во всех случаях – ниже действующих в тот же период ставок рефинансирования Центрального Банка Российской Федерации (график 1). Снижение стоимости заимствований сопровождается увеличением их сроков с 1 года до 4 лет.

В 2007 г. облигации десятого выпуска республики включены ЗАО «Фондовая биржа ММВБ» в Котировальный список «А» первого уровня, а также впервые за историю республики решением Совета директоров Центробанка России – в его Ломбардный список (то есть ценные бумаги республики могут приниматься им в качестве обеспечения кредитов, предоставляемых им кредитным учреждениям).

В текущем году размещен очередной 11-й выпуск государственных облигаций республики объемом 800 млн. руб. на Московской межбанковской валютной бирже.

Облигациям 8–11-х выпусков международными рейтинговыми агентствами «Standard & Poors» и «Fitch Ratings» присвоены рейтинги по национальной шкале на уровне «ruBBB+», «A(rus)», «A+(rus)».

Министерство финансов республики как эмитент своевременно и в полном объеме обеспечивает свои обязательства по выплате купонных доходов и погашению номинальной стоимости облигаций. Погашено семь облигационных займов республики, выпущенных в период 2001–2004 гг. на общую сумму 1 млрд. руб. по номиналу (график 2). В том числе начиная с 2005 г. республикой на вторичном рынке досрочно выкуплены облигации на общую сумму 146 млн. руб. по номиналу, что позволило сократить расходы на обслуживание долга на 15 млн. руб.

В настоящее время в обращении находится четыре выпуска облигаций республики в объеме 2,5 млрд. руб. В текущем финансовом году в целях обеспечения безусловного исполнения обязательств республики:

- 12 июня текущего года состоится погашение облигационного займа республики выпуска RU34008KAR0, размещенного в 2005 г., объем погашения составит 223,8 млн. руб.;

- будет проведено пять выплат купонного дохода по облигациям на общую сумму 130,4 млн. руб.

Карелией будет продолжена практика использования облигаций в качестве заемного инструмента с целью построения оптимальной структуры государственного долга республики с приоритетом долгосрочных долговых обязательств (график 3).

Из вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

1. В Карелии накоплен семилетний положительный опыт финансирования реализации инвестиционных проектов через выделение кредитов из бюджета республики.

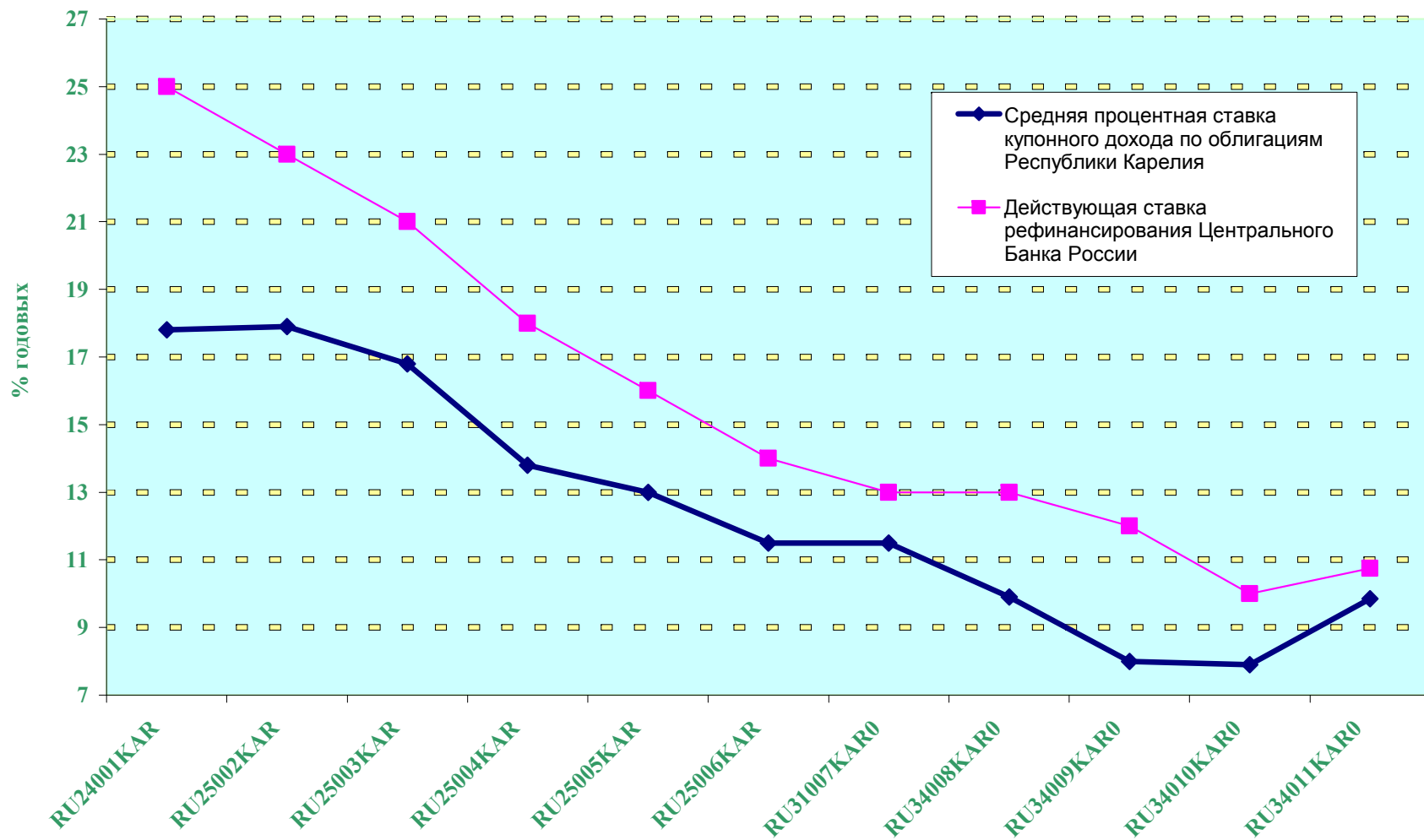
2. Данная практика может трансформироваться и включить в себя бюджетное кредитование субъектами РФ инновационных проектов в таких направлениях, как нано- и биотехнологии, экология, новейшие информационные системы и ряд других (на энергосбережение, как мы показали выше, средства уже выделяются).

3. Для реализации этого направления деятельности регионов вполне можно применять облигационные займы, размещаемые на рыночных условиях на фондовых площадках Москвы и Санкт-Петербурга.

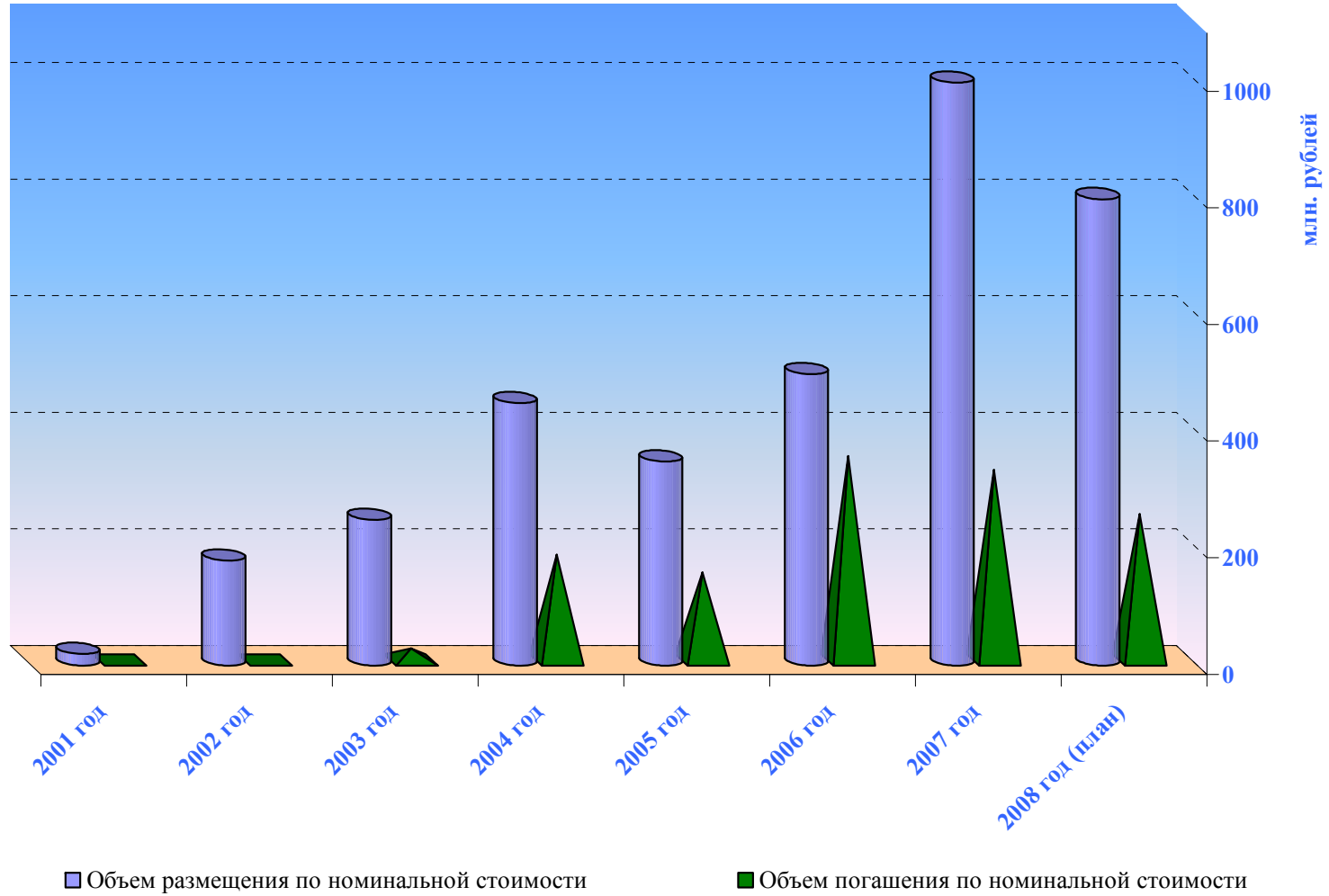
В свое время, выступая 19 декабря 2007 г. на Государственном Совете РФ, В. В. Путин подчеркивал, что «необходимо обеспечить четкое исполнение задач по развитию транспортной инфраструктуры, повышению эффективности энергетического сектора и недропользования, придать стимулы развитию высокотехнологической промышленности и глубокой переработки сырья. Стоят также серьезные задачи выравнивания уровня социально-экономического развития регионов и повышения достаточности финансовой базы местного самоуправления». И, как мы показали выше, одним из важных финансовых инструментов реализации этих задач и является механизм бюджетного кредитования юридических лиц.

Таким образом, по нашему мнению, на основе даже краткого анализа можно сделать вывод о том, что отмена права субъектов РФ на выдачу бюджетных кредитов лишает региональные власти одного из реальных путей развития своей экономики и, следовательно, в совокупности и России в целом. Поэтому необходимо восстановить в Бюджетном кодексе РФ соответствующую статью в прежней редакции, существовавшей до 1.11.2007 г., или дать ее в новой редакции, но при однозначном ее понимании – как возможности выделять бюджетные кредиты не только организациям и учреждениям бюджетной сферы.

**Динамика процентных ставок купонного дохода
по облигационным займам Республики Карелия
в 2001-2008 годах**



Динамика объемов размещения и погашения облигационных займов Республики Карелия



Структура государственного долга Республики Карелия за 2004-2007 годы

млн. рублей

