РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГАРАНТИЙ В РАЗВИТИИ ТЕРРИТОРИЙ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ: МУНИЦИПАЛЬНЫЙ РАЗРЕЗ

Акьюлов Р. И.

доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры экономики и управления Уральский институт управления – филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620099, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, robert.akyulov@ui.ranepa.ru

Алферьев К. А.

аспирант кафедры экономики и управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620099, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, robert.akyulov@ui.ranepa.ru

УДК 336.531.2:352(470.55)
ББК 65.261.5(2Рос-4Чел)

Цель. Изучение содержания роли государственных гарантий как инвестиционного инструмента, стабилизирующего соотношение доходной и расходной части, а также используемого для снижения долговой нагрузки и дефицита региональных, местных бюджетов.

Методы. Проанализирован процесс появления механизма предоставления государственных гарантий в Челябинской области посредством статистического и сравнительного анализов.

Результаты. В статье рассмотрены проблемы социально-экономического развития регионов, связанные ростом их долговых обязательств, исследованы влияющие на них факторы. Проведен анализ статистических данных, характеризующих имущественное и финансовое состояние муниципальных организаций в муниципальных образованиях Челябинской области, с выделением лидеров и аутсайдеров по данному показателю.

Научная новизна. Уточнено понятие «инвестиционная активность территории», определяемое как институциональная характеристика муниципального образования, отражающая способность органов местного самоуправления формировать благоприятный инвестиционный климат, проанализирован характер влияния государственных гарантий на инвестиционную активность и на размер долговых обязательств региона, предложен комплекс современных форм и методов управления для совершенствования долговой политики региона.

Ключевые слова: долговые обязательства, региональная долговая политика, государственные гарантии, инвестиционный климат, инвестиционная активность территорий.

© Акьюлов Р. И., Алферьев К. А., 2017

THE ROLE OF STATE GUARANTEES IN DEVELOPMENT OF TERRITORIES OF CHELYABINSK REGION: MUNICIPAL SECTION

Akyulov R. I.

Doctor of Science (Economy), Associate Professor, Professor of Economics and Management Department of the Urals Institute of Management – Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66 8 March str., Yekaterinburg, Russia, 620990, robert.akyulov@ui.ranepa.ru

Акьюлов Р. И., Алферьев К. А.

Alferyev K. A.

Post-graduate student of the Department of Economics and Management of the Urals Institute of Management – Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66 8 March str., Yekaterinburg, Russia, 620990, robert.akyulov@ui.ranepa.ru

Purpose. Study of the role of state guarantees as an investment tool, stabilizing the ratio of revenue and expenditure, and also used to reduce the debt burden and the deficit of regional and local budgets.

Methods. The statistical comparative analysis

Results. The article considers the problems of socio-economic development of regions associated increase of their debt, and investigated factors influencing them. The analysis of statistical data characterizing the property and financial condition of the municipal organizations in the municipalities of the Chelyabinsk region, highlighting the leaders and outsiders on this indicator.

Scientific novelty. The notion of "investment activity of the territory", defined as institutional characteristics of the municipality, reflecting the ability of local governments to shape a favorable investment climate

Key words: state debt, debt policy, government guarantee, investment climate, investment activity of the territory.

В течение последних пяти лет проблемы связанные с неэффективным перераспределением ресурсов в бюджетах ряда субъектов РФ, отсутствие условий и механизмов для привлечения инвестиций на территорию, слабые темпы роста собственной доходной части консолидированных бюджетов и стабильный рост объема долговых обязательств ежегодно ведут к увеличению количества депрессивных регионов. Актуальность вышеперечисленных проблем возросла еще больше в период экономического спада 2014–2015 гг. Российская экономика в 2015 году, сохраняя все негативные тенденции 2014 года, вошла в фазу рецессии. Впервые с 2009 года динамика ВВП перешла в устойчивую отрицательную зону, и по итогам года индекс физического объема ВВП снизился на 3,7 %. На общем депрессивном фоне экономики была определена стратегия рационального расходования бюджетных средств, основанного на принципе экономии. При этом, у руководства региона появилась необходимость искать возможности для воспроизводства собственного капитала в регионе, снижения дефицита бюджета и роста региональной экономики. Однако, это представляется возможным только при условии увеличения собственной доходной части бюджета региона за счет повышения инвестиционной активности в субъекте РФ, развития делового климата и реализации на территории крупных инвестиционных проектов. Именно данный подход стимулирует масштабные вложения частных инвестиций в экономику региона, что влечет за собой увеличение налоговых поступлений в бюджет региона. Одним из инструментов государственного стимулирования инвестиционных процессов являются государственные гарантии.

В теории государственных финансов государственные гарантии под кредитные обязательства субъектов хозяйствования рассматриваются как форма косвенных субсидий. Эта форма финансовой помощи государства направлена на управление рыночным поведением субъектов экономики, но предполагает функционирование частных рынков, в том числе рыночные цены. Государство не заменяет рыночные кредиты, а обеспечивает их большую доступность за счет снижения рискованности для кредиторов [1].

Государственные гарантии субъекта Федерации представляет вид долгового обязательства, в силу которого субъект Федерации обязан ответить по обязательствам заемщика лицу, в пользу которого предоставлена гарантия. Государственные гарантии называют также условным кредитом, так как при выполнении заемщиком взятых на себя обязательств, не возникает бюджетных расходов по данному виду долговых обязательств. Реализация субфедеральных займов, привлечение банковских и бюджетных кредитов осуществляются в основном для финансирования дефицитов бюджетов. В тоже время, государственные гарантии предоставляются, в первую очередь, для привлечения заемных источников для финансирования инвестиционных и приоритетных социальных проектов. Гарантии по кредитным обязательствам в РФ предоставляются федеральными, региональными и муниципальными органами власти. В настоящее время накоплен определенный опыт использования данного инструмента управления общественными финансами. [2].

В качестве объекта исследования была выбрана Челябинская область, в которой механизм предостав-

Табл. 1. **Динамика структуры государственного долга Челябинской области в 2017 году**

Виды долговых обязательств, млн руб.	Отчетная дата				
	01.07.2013	01.07.2014	01.07.2015	01.07.2016	01.07.2017
Государственные ценные бумаги	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Кредиты от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций	3 314,09	9 964,09	19 834,01	7 573,34	1 900,62
Бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	1 741,91	1 558,76	2 805,81	8 253,07	9 039,82
Государственные гарантии	11 366,96	10 475,38	16 562,63	14 776,70	14 420,14
Иные долговые обязательства	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Итого	**16 422,96**	**21 998,22**	**39 202,48**	**30 603,12**	**25 360,58**

ления государственных гарантий практически не действовал, пока в 2008 году не был принят соответствующий областной закон, благодаря грамотному использованию его положений в управлении долговыми обязательствами региона, удалось снизить долговую нагрузку и обеспечить более эффективное финансирование территорий региона.

Основополагающим началом стала подготовка и утверждение нормативно-правовой базы. В законе Челябинской области от 28.08.2008 г. №297-ЗО «О предоставлении государственных гарантий Челябинской области» был утвержден порядок получения государственных гарантий юридическими лицами и муниципальными образованиями. Внедрение данного механизма обусловлено необходимостью поддержки реализации перспективных инвестиционных проектов муниципальных образований и юридических лиц, осуществляющих свою деятельность в регионе.

Приоритетными направлениями проектов были определены такие сферы деятельности, как:

- реализация инвестиционных проектов по созданию (увеличению) производственных мощностей по выпуску продукции животноводства и птицеводства;
- обеспечение выпуска облигационного займа для реализации инвестиционного проекта по строительству жилья в Челябинской области;
- создание производственных мощностей по производству овощной продукции в закрытых грунтах, производству и размножению плодово-ягодных и декоративных культур;
- реализация инвестиционных проектов по техническому перевооружению системы теплоснабжения и газовых котельных по- средством устройства когенерационных газопоршневых модульных установок.

В дальнейшем, при формировании бюджета субъекта РФ была утверждена государственная программа Челябинской области «Управление государственными финансами и государственным долгом Челябинской области», в которой были предусмотрены объемы ресурсов для государственных гарантий. Затем возник вопрос в рациональном и эффективном распределении государственных гарантий. Для решения этого вопроса в регионе был сформирован и успешно применен инновационный механизм предоставления государственных гарантий на конкурсной основе.

В 2011 году в порядок предоставления государственных гарантий был добавлен конкурсный отбор среди претендующих инвестиционных проектов. Конкурсный отбор осуществляет комиссия по инвестициям при губернаторе Челябинской области. Организатором конкурсного отбора является минэкономразвития Челябинской области. В качестве основных критериев отбора выделили следующие:

- количество создаваемых рабочих мест;
- соотношение прироста объема налоговых отчислений и страховых взносов в текущем году относительно предыдущего года к объему запрашиваемой государственной гарантии;
- соотношение прогнозируемого прироста объема налоговых отчислений и страховых взносов к объему запрашиваемой государственной гарантии Челябинской области в течение пяти лет с начала выпуска продукции (работ, услуг);
- значимость инвестиционного проекта для муниципального образования Челябинской области, на территории которого реализуется проект;
- соотношение прироста среднегодового объема выпуска продукции в течение срока обращения облигаций к предыдущему финансовому году.

Далее детально рассмотрим структуру долговых обязательств Челябинской области в период 2013–2017 гг. По данным, представленным в табл. 1 видно, что государственные гарантии представляют собой наибольшую часть в общей структуре долговых обязательств субъекта РФ – от 42% (2015 г.) до 69% (2013 г.). Более того очевидно снижение доли государственных

Табл. 2. **Показатели, характеризующие имущественное и финансовое состояние организаций муниципальной формы собственности, по Челябинской области за 2016 год**

Муниципальная организация	Количество организаций, ед.	Прибыль (убыток) до налого-обложения, тыс. руб.	Количество прибыльных организаций, ед.	Удельный вес прибыльных организаций, %	Прибыль прибыльных организаций, тыс. руб.	Финансовые и другие активы, тыс. руб.	Обязательства без заемных средств, тыс. руб.
Челябинская область	281	–1162730	141	50.2	508835	9486126	19134047
Городские округа:							
Верхнеуфалейск	3	–22034	–	–	–	57989	54338
Златоустовский	13	–122497	4	30.8	5218	578328	1016580
Карабашский	2	–2190	1	50.0	175	11030	20485
Копейский	10	–215483	4	40.0	2386	165447	670796
Кыштымский	5	–33788	2	40.0	1291	50719	90505
Магнитогорский	22	262511	18	81.8	272262	2687423	2275967
Миасский	7	–74520	3	42.9	40343	152936	324200
Троицкий	9	–22638	5	55.6	2209	59412	188975
Усть-Катавский	5	187	3	60.0	2740	6105	17944
Чебаркульский	2	1247	1	50.0	1957	17632	10484
Челябинский	21	–510905	16	76.2	128877	4030963	10990880
Южноуральский	1	–1575	–	–	–	6429	5960
Муниципальные районы:							
Агаповский	8	–5702	2	25.0	1207	34033	54987
Аргаяшский	4	–10953	–	–	–	12825	29975
Ашинский	9	–13479	4	44.4	864	43838	43937
Брединский	1	–518	–	–	–	185	3457
Варненский	4	–1459	1	25.0	235	7900	24641
Верхнеуральский	7	–5055	5	71.4	390	8002	44969
Еманжелинский	8	–7123	2	25.0	108	92701	121618
Еткульский	2	–1326	1	50.0	1444	15988	18789
Карталинский	11	–1588	5	45.5	966	4274	106798
Каслинский	12	–15682	1	8.3	27	66123	108396
Катав-Ивановски	6	–24804	3	50.0	1	59244	100390
Кизильский	2	–467	1	50.0	129	333	1111
Коркинский	7	–2165	4	57.1	10350	166467	151642
Красноармейский	4	–5365	3	75.0	629	12537	12410
Кунашакский	7	1570	5	71.4	3238	11063	11074
Кусинский	1	26	1	100.0	26	42	69
Нагайбакский	7	–3172	2	28.6	220	7407	10235
Нязепетровский	3	–1770	2	66.7	142	4285	6384
Октябрьский	5	526	1	20.0	3146	12163	290976
Пластовский	5	716	4	80.0	782	5224	4057
Саткинский	6	–2324	4	66.7	1618	17727	116728
Сосновский	7	–777	5	71.4	236	22785	68210
Троицкий	1	–31	–	–	–	2202	27903
Увельский	11	–2342	6	54.5	1	22889	21466
Уйский	3	–4093	1	33.3	79	1054	16469
Чебаркульский	1	–622	–	–	–	2350	3323
Чесменский	1	–878	–	–	–	–	5092

гарантий в период с 2013–2015 гг. на 27%, однако в последние два года наблюдается тенденция к росту. Безусловно, данная динамика напрямую связана с экономическим упадком в период 2014–2015 гг., когда для поддержания стабильности экономики, выполнения руководством Челябинской областью своих прямых социальных обязательств, необходимо было прибегнуть к бюджетным кредитам и дополнительной финансовой помощи со стороны кредитных организаций.

Более того, реальный объем государственных гарантий также вырос с 10,4 млрд. руб. до 16,5 млрд. руб. Эта тенденция напрямую объясняется тем фактом, что предоставление государственных гарантий явилось действенным способом поддержки реального сектора экономики в период экономического спада 2014–2015 гг. Госгарантии предоставлялись ведущим предприятиям Челябинской области в сфере животноводства: ЗАО «Уралбройлер», ООО «Уральская мясная компания», ООО «Нагайбакский птицеводческий комплекс». Данный перечень идет в одном ключе с политикой импортозамещения, особенно актуальной в период экономического упадка 2014–2015 гг.

В результате применения механизма предоставления госгарантий на конкурсной основе, в период 2013–2017 гг. было создано 12 750 рабочих мест, а объем уплаченных налогов с поддержанных проектов превысил 9 млрд. руб. Вместе с тем, если посмотреть на статистические данные, отражающие имущественное и финансовое состояние муниципальных организаций на территориях Челябинской области, то картина складывается далеко не однозначная (см. табл. 2)

Данные таблицы наглядно демонстрируют неблагоприятное финансовое положение организаций муниципальной формы собственности в городских округах и муниципальных районах Челябинской области в 2016 году. В частности, финансовые обязательства организаций в размере более 19 млрд. рублей, более чем вдвое превышают финансовые и другие активы в размере 9,5 млрд. рублей, что свидетельствует о низкой финансовой устойчивости муниципальных организаций в большинстве муниципалитетов. В такой ситуации особенную актуальность приобретают государственные гарантии региона, которые могут предоставляться муниципальным образованиям в качестве кредитов, необходимых для обслуживания обязательств муниципальных организаций, поскольку большинство местных бюджетов являются дефицитными. Вот и в программном документе Министерства финансов «Основные направления налоговой политики и основные направления бюджетной политики Челябинской области на 2017–2019 годы» отмечается, что «половину всех расходов областного бюджета или 66,3 млрд. рублей составили трансферты муниципальным образованиям». [12]

Кроме того в документе указывается, что важнейшим фактором поддержания финансовой устойчивости региона является то, что «в сложившихся экономических условиях, обуславливающих дефицитность бюджета, особое значение придается вопросам повышения эффективности управления областным государственным долгом. С этой целью долговая политика региона с 2014 года направлена на сохранение государственного долга на экономически безопасном уровне – исходя из необходимости снижения темпов роста долговой нагрузки и расходов по обслуживанию долговых обязательств. [12]

Таким образом, в современных условиях повышенной турбулентности российской экономики и сложившейся практики дотировать из центра даже регионы-доноры с самодостаточной экономикой, предварительно освободив их от всех полученных доходов, необходимо искать новые пути финансирования развития регионов и их территорий. В частности, развиваться не только посредством привлечения инвестиций в экономику региона в классическом виде, но и используя государственные гарантии как в форме кредитов, так и в виде государственных инвестиций.

Долговая политика региона, а также использование государственных кредитов для развития территорий Челябинской области должны обеспечить ограничение величины государственного долга в размере не более половины суммы доходов бюджета, замену долговых обязательств по коммерческим кредитам бюджетными государственными кредитами, оптимизацию структуры долга региона и его территорий с увеличением доли долгосрочных кредитов, уменьшение стоимости обслуживания долга муниципальных образований и положительный кредитный рейтинг региона.

Инструментами достижения указанных целей могут быть региональные облигационные займы, привлечение государственных гарантий-кредитов из федерального бюджета для рефинансирования обязательств по коммерческим заимствованиям, соблюдение сроков возврата долговых обязательств, привлечение альтернативных источников финансирования, дополнительных доходов в результате экономии и оптимизации бюджетных расходов, использование временного заимствования свободных остатков средств областных, муниципальных бюджетных и автономных учреждений, полученных ими для выполнения государственных заданий. В целом для минимизации долга и снижения потребности в государственных гарантиях необходимо искать возможности для пополнения доходной части бюджетов регионов, муниципальных образований, в первую очередь, привлекая частные инвестиции в создание новых объектов торговли, сферы услуг, жилищно-коммунальную, дорожную, социальную инфраструктуру.

Литература:

1. *Колосницына М. Г., Занадворов В. С.* Экономическая теория государственных финансов: учеб. пособие для вузов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ. 2006. 392с.
2. *Нестеренко И. Ю.* Практика предоставления государственных гарантий субъектами Российской Федерации // Финансы и кредит. 2013. №34(562). С. 51–57.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ (с изм. и доп.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. *Мостовщикова И. А., Соловьева И. А.* Инвестиционная активность и инвестиционный профиль организации // Научный диалог. 2013. №7(19) [электронный ресурс]. URL: http://cyberleninka.ru/article/n/ investitsionnaya-aktivnost-i-investitsionnyy-profil-organizatsii# (дата обращения 25.03.2017)
5. *Климова Н. И., Дерябина Я.* Сравнительный анализ подходов к оценке инвестиционной привлекательности и инвестиционной активности российских регионов // Инвестиции в России.2003. №8. С. 9–19.
6. *Казакевич Е. А.* Формирование инвестиционного климата в урбанизированном промышленном комплексе: методический аспект: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Новосибирск, 2002.23 с.
7. *Салимов Л. Н.* Сущность инвестиционной активности и ее значение в управлении региональной экономикой // Вестник Челябинского государственного университета. Экономика. Вып.20. 2009. №9 (147). С. 83–88.
8. *Нестеренко И. Ю.* Практика предоставления государственных гарантий субъектами Российской Федерации // Финансы и кредит. 2013. №34 (562). С. 51–57.
9. *Вавилов А. П., Ковалишин Е.* Принципы государственной долговой политики // Вопросы экономики. 2001. №8.
10. *Бевзюк В. В.* Финансово–организационные аспекты управления государственным региональным долгом // Вестник Ростовского государственного экономического университета (РИНХ). 2012. №4. С. 42–48.
11. *Бабич И. В.* Необходимость эффективной региональной долговой политики как основа качества системы управления // Вестник Саратовского государственного социально–экономического университета. 2012. №3. С. 86–89.
12. *Денисова С. А.* Региональные долги: анализ и перспективы // Вестник Калмыцкого института гуманитарных исследований РАН. 2013. №2. С. 108–114.
13. Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [электронный ресурс]. URL: http:// minfin.ru/ru/perfomance/public_debt/subdbt/ (дата обращения 08.11.2017).
14. Основные направления налоговой политики и основные направления бюджетной политики Челябинской области на 2017–2019 годы [электронный ресурс]. URL:http:// www.minfin74.ru/upload/iblock/f70/ONB-NP_2017-2019.pdf (дата обращения 08.11.2017).

References:

1. 1. Kolosnitsyna M. G., Zanadvorov V. S. Economic Theory of Public Finance: Textbook. manual for universities. M.: The Publishing House of the State University of Higher School of Economics, 2006. 392 p.
2. 2. Nesterenko I. Yu. The practice of granting state guarantees by subjects of the Russian Federation // Finance and credit. 2013. №34 (562). P. 51–57.
3. 3. Budget Code of the Russian Federation: Federal Law of 31 July 1998 №145-FL (as amended and supplemented). Access from the ref.-legal system «ConsultantPlus».
4. 4. Mostovshchikova I. A., Solovyova I. A. Investment activity and investment profile of the organization // Scientific dialogue. 2013. №7 (19) [e-resource]. URL: http://cyberleninka.ru/article/n/investitsionnaya-aktivnost-i-investitsionnyy-profil-organizatsii # (date of reference 25.03.2017)
5. 5. Klimova N. I., Deryabina Ya. Comparative analysis of approaches to the assessment of investment attractiveness and investment activity of Russian regions // Investments in Russia. 2003. №8. P. 9–19.
6. 6. Kazakevich E. A. Formation of the investment climate in the urbanized industrial complex: the methodical aspect: the author's abstract of the thesis for the degree of candidate of economic sciences. Novosibirsk, 2002. 23 p.
7. 7. Salimov L. N. The essence of investment activity and its importance in the management of regional economy // Bulletin of Chelyabinsk State University. Economy. Issue 20. 2009. №9 (147). P. 83–88.
8. 8. Nesterenko I. Yu. The practice of granting state guarantees by subjects of the Russian Federation // Finance and credit. 2013. №34 (562). P. 51–57.
9. 9. Vavilov A. P., Kovalishin E. Principles of the state debt policy // Issues of economics. 2001. №8.
10. 10. Bevzyuk V. V. Financial and Organizational Aspects of the Management of the State Regional Debt // Bulletin of the Rostov State Economic University (RINH). 2012. №4. P. 42–48.
11. 11. Babich I. V. Necessity of an effective regional debt policy as a basis for the quality of the management system // Bulletin of the Saratov State Social and Economic University. 2012. №3. P. 86–89.
12. 12. Denisova S. A. Regional debts: analysis and prospects // Bulletin of the Kalmyk Humanitarian Research Institute of the Russian Academy of Sciences. 2013. №2. P. 108–114.
13. 13. Volume and structure of the public debt of the constituent entities of the Russian Federation and the debt of municipalities // The official website of the Ministry of Finance of the Russian Federation [e-resource]. URL: http://minfin.ru/en/perfomance/public_debt/subdbt/ (date of reference 08.11.2017).
14. 14. The main directions of the tax policy and the main directions of the budget policy of the Chelyabinsk region for 2017-2019 [e-resource]. URL: http: //www.minfin74.ru/upload/iblock/f70/ONB-NP_2017-2019.pdf (date of reference 08.11.2017).