

ОСОБЕННОСТИ КРЕДИТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ*Осипова Ольга Николаевна (osipovaon@mail.ru)**ФГБОУ ВПО «Ивановский государственный химико-технологический университет»*

В данной работе рассмотрены особенности кредитных отношений в бюджетной сфере, проведен анализ финансовых последствий получения бюджетных кредитов бюджетами бюджетной системы Российской Федерации и юридическими лицами, дана оценка результата получения кредитов субъектами регионов и муниципальными образованиями в коммерческих банках, рассмотрены методические подходы к оценке кредитоспособности субъектов Федерации и муниципалитетов.

Ключевые слова: кредитные отношения, бюджетный кредит, кредитоспособность субъектов федерации и муниципалитетов.

В экономической науке, значительное внимание уделяется поиску эффективных инструментов, выполняющих регулятивную и выравнивающую функции в сфере государственных финансов и в первую очередь в отношении бюджетного дефицита.

Проблема бюджетного дефицита и источников его финансирования не теряет своей актуальности на протяжении последних десятилетий. Особую значимость она приобрела в период мирового финансово-экономического кризиса, поскольку прогнозируемые доходы консолидированного бюджета существенно снизились, а секвестирование расходов на сопоставимую величину оказалось трудно осуществимым. В условиях ограниченности финансовых ресурсов важно использовать такие механизмы покрытия бюджетного дефицита, которые бы позволяли решить проблему финансирования комплексно, не загоняя бюджеты субъектов Российской Федерации и отдельных муниципальных образований в еще большую долговую яму. Роль правильно подобранных, эффективных источников покрытия бюджетного дефицита сложно переоценить, так как только сбалансированный бюджет позволяет государству поступательно, ритмично решать поставленные перед ним задачи модернизации экономики и экономического развития.

Одними из проблемных источников покрытия бюджетного дефицита выступает *кредит*. Целью данного исследования является изучение необходимости и возможности существования кредитных отношений в бюджетной сфере, а также природы бюджетного кредита как одного из основных инструментов кредитования в бюджетной сфере, его значимости в российской экономике.

Кредитным отношениям в бюджетной сфере можно дать весьма противоречивую, неоднозначную оценку. С одной стороны – это возможность реализовать текущие проекты сегодня за счет средств будущих периодов, это особенно актуально для реализации целей поступательного экономического развития регионов и муниципальных образований Российской Федерации, для реализации приоритетных национальных проектов и программ, направленных

на модернизацию российской экономики и создание современной социальной инфраструктуры. С другой стороны - формирование долговой нагрузки в бюджетной сфере - это инерционный механизм увеличивающий расходы будущих периодов на величину обслуживания заемных средств, снижающий в перспективе финансовую устойчивость бюджетов-заемщиков, способствующий нарастанию бюджетного дефицита.

В настоящее время в рамках развития процесса бюджетного управления с учетом концепции административной реформы и ее основополагающего принципа бюджетирования, ориентированного на результат, окончательно не решен вопрос о допустимости и целесообразности долгового финансирования в бюджетной сфере. Особенно остро этот вопрос стоит сегодня, когда дефицит федерального бюджета перенесен на нижний уровень бюджетной системы, а источники финансирования дефицита бюджета субъекта Федерации весьма ограничены.

Существует несколько факторов, объясняющих необходимость государственных заимствований и определяющих бюджетную задолженность двух типов: временная и регулярная задолженность.

В качестве аргумента для обоснования необходимости долгового финансирования расходов бюджетов часто указывается на необходимость распределения налогового бремени во времени между поколениями. Кредиты являются прекрасной возможностью для финансирования благ и услуг длительного пользования, в частности тех, которыми будут пользоваться будущие поколения. Отрицательная оценка политики заимствований в бюджетной сфере формируется в связи с некоторой ограниченностью налоговой базы в медленно меняющейся экономической ситуации при увеличении налоговых доходов. В таком случае для дефицитных бюджетов брать кредиты — означает ухаживать ситуацию в будущем, создавать финансовую пирамиду за счет перефинансирования и возникновения новых бюджетно-кредитных обязательств.

В последние годы наблюдается устойчивая тенденция к увеличению объемов бюджетного кредитования бюджетами различных уровней. Вместе с этим анализ исполнения бюджетов различных уровней свидетельствует об увеличении доли просроченных бюджетных кредитов различными субъектами бюджетных правоотношений и ненадлежащем исполнении ими своих кредитных обязательств. Это актуализирует задачу оценки целесообразности предоставления и эффективности использования бюджетных кредитов бюджетами другого уровнями и юридическим лицами.

Кредитные отношения в бюджетной сфере могут возникать, функционировать и развиваться по трем сценариям, различие которых базируется на неоднородности субъектов кредитных отношений в бюджетной сфере, а также специфике правовых и финансовых последствий, возникающих в процессе реализации кредитных отношений в бюджетной сфере.

Представим возможные варианты возникновения кредитных отношений на рисунке 1.

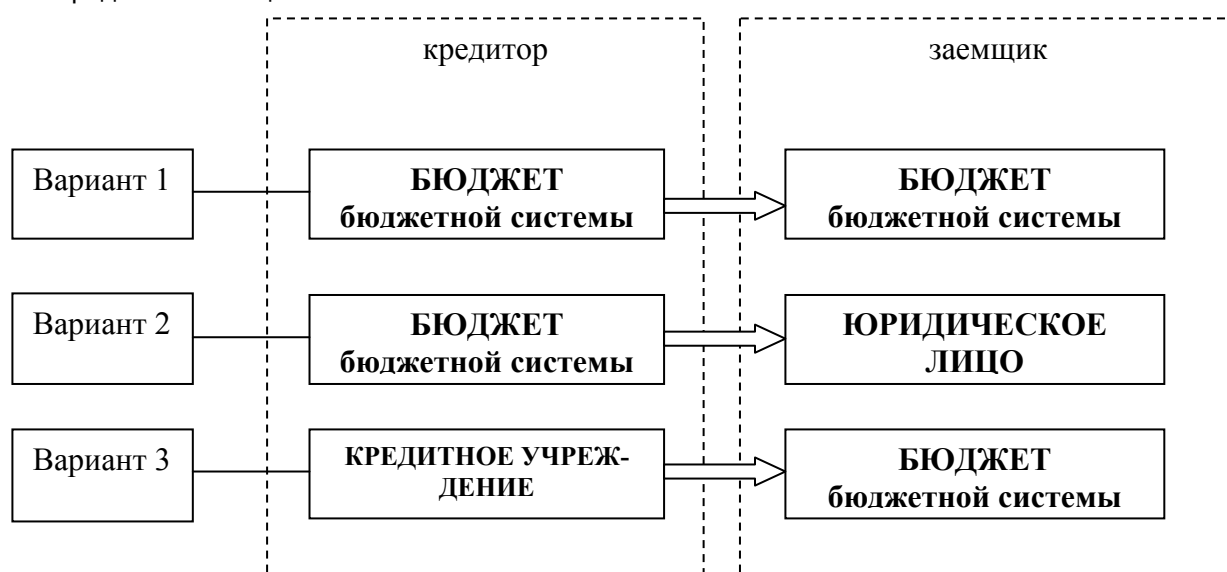


Рисунок 1. Субъекты кредитных отношений в бюджетной сфере

ПЕРВАЯ ОСОБЕННОСТЬ КРЕДИТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ связана с правовым статусом заемщиков и кредиторов, а также экономическими особенностями их функционирования. Рассмотрим эти группы более подробно.

Группа 1. Бюджеты бюджетной системы Российской Федерации – как потенциальные кредиторы

Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает, что кредитором для несостоятельного (дефицитного) бюджета может выступать бюджет другого уровня, то в качестве основного инструмента кредитования в бюджетной сфере выступает бюджетный кредит. Дефиниция «бюджетный кредит» имеет

легальное определение, закрепленное в статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации. «Под бюджетным кредитом понимаются денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах» [1].

На рисунке 2 систематизированы потенциальные направления предоставления бюджетных кредитов бюджетами бюджетной системы Российской Федерации.



Рисунок 2. Целевая аудитория получателей бюджетных кредитов от бюджетов в рамках бюджетной системы Российской Федерации

Иностранные государства и иностранные юридические лица не являются значимым объектом в рамках данного исследования, анализ кредитных отношений на данном этапе проводиться не будет. Обратим особое внимание на заемщиков-резидентов Российской Федерации.

Порядок предоставления и механизм кредитования определен статьей 93.3 и 93.4 Бюджетного кодекса РФ. Бюджетный кредит может быть предоставлен Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию на основании заключенного договора на условиях и в пределах бюджетных ассигнований, которые предусмотрены соответствующими законами о бюджете.

Кроме того, согласно действующему законодательству Бюджетные кредиты могут предоставляться юридическим лицам, но только за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований), в случае реструктуризации обязательств (задолженности) юридических лиц по ранее полученным бюджетным кредитам.

Предоставление бюджетных кредитов юридическим лицам осуществляется в соответствии с программой государственных внешних заимствований Российской Федерации, в которой отражаются цели предоставления бюджетного кредита, сумма, срок кредитования, конечный получатель бюджетного кредита. Основания, порядок предоставления, использования и возврата бюджетных кредитов для юридических лиц устанавливаются условиями соответствующих договоров.

Обязательным условием предоставления бюджетного кредита юридическому лицу является проведение предварительной проверки финансового состояния юридического лица - получателя бюджетного кредита, его гаранта или поручителя.

Определяя эффективность использования бюджетных средств, в том числе направленных на кредитование юридических лиц, необходимо оценить целесообразность кредитования юридических лиц из консолидированного бюджета Российской Федерации. По нашему мнению, кредитование юридических лиц из любого бюджета в рамках бюджетной системы Российской Федерации не является оправданным, поскольку происходит подмена цели финансирования и перераспределения государственных финансов на цель получения маргинальной прибыли, характерной для финансово-кредитных учреждений. Государственные финансы не должны создавать конкуренцию финансам финансово-кредитных учреждений и замедлять их развитие. Предоставление бюджетных кредитов юридическим лицам может повлечь за собой, например, сокращения банковского кредитования корпоративного сектора.

Группа 2. Бюджеты бюджетной системы Российской Федерации – как потенциальные заемщики кредитных средств

Правовой статус бюджетов бюджетной системы Российской Федерации закреплен в Бюджетном кодексе Российской Федерации и целом ряде нормативно-правовых актов органов исполнительной власти федерального, регионального и муниципального уровней. Механизм формирования (наполнения) различных уровней консолидированного бюджета строго регламентирован, а порядок расходования бюджетных средств во многом зависит от целей и задач, реализуемых на территории конкретного региона или муниципального образования.

Введение в действие № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003, существенно увеличило объемы возможности муниципальных образований при принятии

управленческих решений, но не обеспечило необходимое финансирование реализации управленческих функций. В результате расходная часть бюджетов муниципальных образований для обеспечения нормального функционирования территории довольно часто превышает доходную часть, то есть формируется дефицитный бюджет. Среди прочих источников покрытия дефицита бюджетов бюджетной системы (безвозвратных, бесплатных, бессрочных) привлекаются кредиты и займы, которые необходимо возвращать в установленные сроки кредитору и за которые необходимо платить.

На практике бюджетный кредит на протяжении нескольких лет предоставлялся бюджетам различного уровня для покрытия дефицита (ликвидации кассовых разрывов) регионам-реципиентам имеющим хронические проблемы сформированием доходной части бюджета.

За последние пять лет объем государственного долга субъектов Российской Федерации последовательно увеличивался, в среднем на 25% ежегодно. К началу 2011 года его консолидированная сумма превысила 1 трлн. руб. (рис.3).

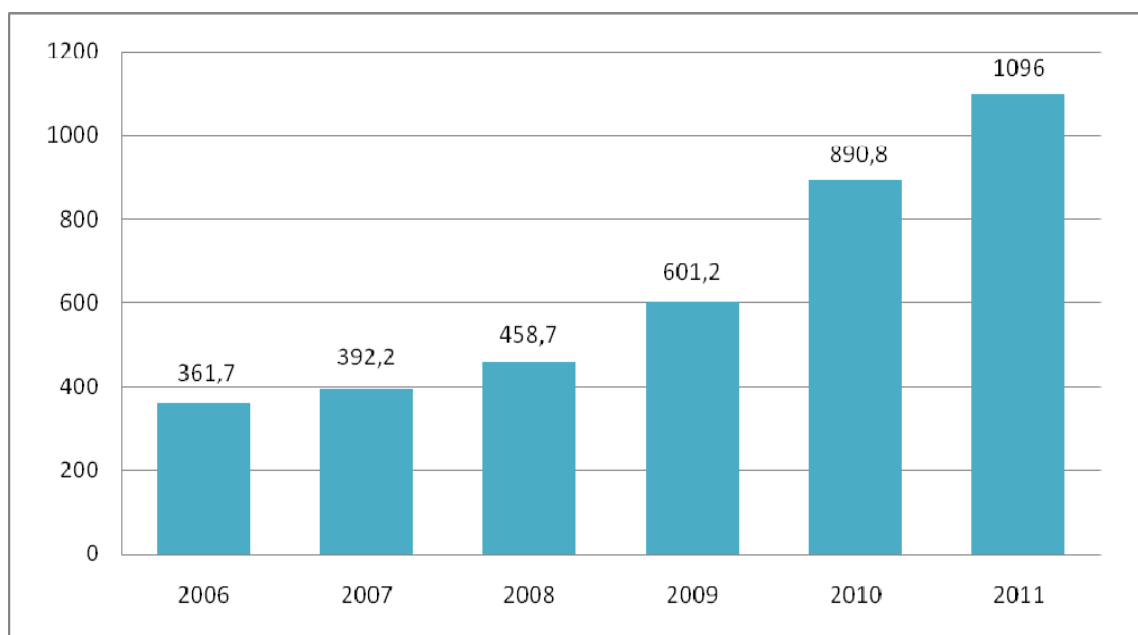


Рисунок 3. Государственный долг субъектов Российской Федерации, млрд. руб.

При этом максимальный рост – более 48% пришелся на кризисный 2009 год. По состоянию на 1 января 2011 г. государственный долг субъектов составил 1 096,0 млрд. руб. или 2,4% ВВП, в том числе государственный внешний долг субъектов – 32,0 млрд. руб. (1,1 млрд. долл. США) или менее 0,1% ВВП.

За последние два года наблюдалось существенное изменение структуры государственного долга субъектов Российской Федерации в сторону увеличения доли обязательств по привлеченным бюджетным кредитам от других бюджетов бюджетной системы Российской Фе-

дерации. Соответственно, доля рыночного долга снижалась.

Так, по состоянию на 1 июня 2011 г. (рис.4) доля бюджетных кредитов в структуре долга достигла почти 37%, увеличившись по сравнению с началом 2009 года более чем в 5 раз и в значительной степени заместив задолженность по ценным бумагам (снижение на 8,7%), банковским кредитам (снижение на 11%) и государственным гарантиям субъектов (снижение на 10,3%).

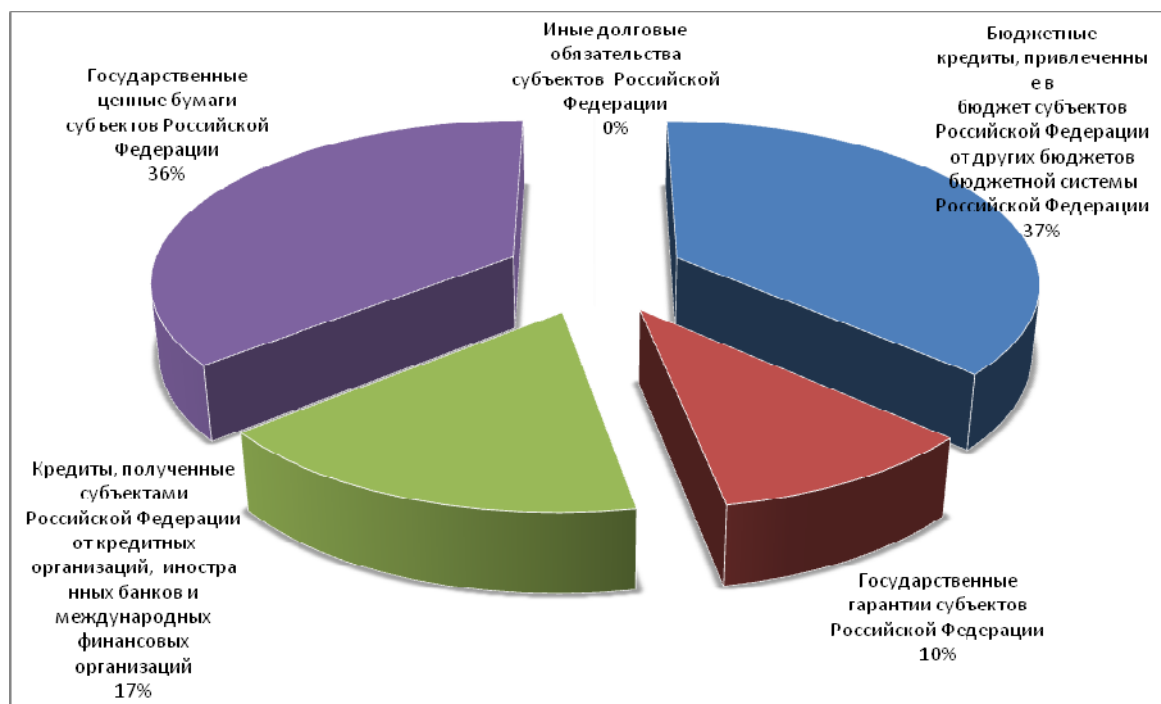


Рисунок 4. Структура государственного долга субъектов Российской Федерации

Указанные изменения явились следствием сознательной государственной антикризисной политики в сфере межбюджетных отношений: в условиях сокращения доходов субъектов и ограничения доступа к рыночным ресурсам наращивание объемов льготного кредитования из федерального бюджета было оправдано и позволило стабилизировать ситуацию с региональными бюджетами. Развитие кредитных отношений произошло в связи с финансовым кризисом, который привел к увеличению регионов, исполнивших бюджет с дефицитом в 2009 году. По официальным данным Министерства финансов Российской Федерации на 1 января 2010 года дефицит бюджетов субъектов Российской Федерации составил 329.9 млрд. рублей. С дефицитом были исполнены бюджеты 62 субъектов Российской Федерации. Наибольший дефицит бюджета наблюдался у следующих субъектов: г. Москва (145.7 млрд. рублей), Красноярский край (16.5 млрд. рублей), Нижегородская область (14.8 млрд. рублей), Московская область (12.7 млрд. рублей), Республика Татарстан (12.1 млрд. рублей), Самарская область (9.3 млрд. рублей), Чеченская Республика (8.8 млрд. рублей), Тюменская область (8.2 млрд. рублей), Саратовская область (7.1 млрд. рублей), Ставропольский край (6.8 млрд. рублей), Вологодская область (6.5 млрд. рублей), Архангельская область (6.5 млрд. рублей), г. Санкт-Петербург (6.4 млрд. рублей).

По нашему мнению, в предстоящий период политика в сфере межбюджетных отношений должна претерпеть кардинальные изменения. Объем кредитования региональных бюджетов из федерального бюджета необходимо существ-

венно сократить с перспективой получения субъектами бюджетных кредитов только в связи с чрезвычайными ситуациями. В частности, в предстоящий период предлагается сократить объемы бюджетных кредитов регионам более чем в 6 раз. В результате, в предстоящем периоде потребности субъектов Российской Федерации в рыночных заемных ресурсах будут объективно возрастать. Данное обстоятельство, с одной стороны, налагает на субъекты повышенные требования к соблюдению благоприятных показателей платежеспособности, а с другой – создает условия для конкуренции на внутреннем долговом рынке за заемные ресурсы. Этот фактор станет дополнительным стимулом, обуславливающим необходимость скорейшей реализации мер по повышению емкости и ликвидности этого рынка.

С 1 января 2011 г. вступили в силу нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации, предоставляющие право субъектам возобновить практику внешних заимствований в целях финансирования дефицита бюджета и погашения внешнего долга. Однако это не затронет те субъекты, у которых расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в течение двух из трех последних отчетных лет превышала 5% объема собственных доходов консолидированного бюджета и которые вправе осуществлять внешние заимствования только для погашения внешнего долга. Еще одно ограничение состоит в том, что субъекты вправе осуществлять внешние облигационные займы при условии получения рейтингов от, не менее чем двух, ведущих международных рейтинговых агентств.

Для решения проблемы снижения дефицита следует использовать и другие инструменты: освобождать бюджеты нижних уровней бюджетной системы от финансирования «обязательных задач», активнее включать механизмы финансового выравнивания. Долговое финансирование вообще, и бюджетные кредиты в частности, для таких регионов является самым неразумным, нерациональным решением.

Возможность применения долгового финансирования расходов бюджетов приемлема в отношении функционирующих в регионе самокупающихся объектов, которые отражают перманентные задачи государственной деятельности. Кредитное финансирование здесь не просто возможно, но и желательно.

Задолженность, связанная с финансированием текущих расходов соотносится с понятием экстраординарных расходов, для финансирования которых не имеет смысла кратковременно повышать ставки налогов, чтобы через некоторое время их снова снизить. Чаще всего эти расходы возникают в связи с незапланированными инвестиционными проектами, которые могут иметь большое экономическое значение для региона. Но в большей части инвестиционные расходы имеют плановый характер и заимствования в этом случае обращаются в регулярную задолженность.

Можно предположить, что полный отказ от долгового финансирования имеет смысл лишь в том случае, если в распоряжении органов власти субъекта Федерации имеется достаточно гибких налогов, то есть налогов, размер налоговых ставок по которым находится в их компетенции. Однако увеличение налоговых ставок с целью повышения доходов может в дальнейшем негативно отразиться на платежеспособности хозяйствующих субъектов, что вновь приведет к снижению поступлений в доходы бюджета.

Основополагающими принципами предоставления кредитных бюджетных средств являются принципы срочности, возвратности и платности.

Изначально бюджетные кредиты бюджетной системы Российской Федерации предоставлялись на один год. В связи с неблагоприятной рыночной конъюнктурой, сформировавшейся в результате мирового экономического кризиса, на государственном уровне было принято решение об увеличении сроков предоставления бюджетных кредитов, и от 30.12.2008 внесены соответствующие изменения № 310-ФЗ, в соответствии с которыми Местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации могут предоставляться бюджетные кредиты на срок до трех лет. Увеличение сроков - вынужденная антикризисная мера, способствующая снижению напряженности при поиске источников покрытия бюджетного дефицита в кризис-

ный период. Окончание кризисного периода предопределяет обратный переход к первоначальным срокам финансирования и, вероятно, установит их на уровне предкризисного 2008 года. В 2010 г стоимость бюджетных кредитов составляла 1/4 ставки рефинансирования ЦБ, то есть менее 2 %. Это обеспечило поддержку субъектов федерации в условиях высоких ставок на кредитном рынке, но уже в 2011 г ставка по бюджетным кредитам выросла в 2 раза.

Кроме выше перечисленного, Бюджетный кодекс Российской Федерации, формулируя дефиниции бюджетного кредита и декларируя принцип его целевого использования, не устанавливает четкий перечень направлений расходования бюджетных кредитных средств. В соответствии с требованиями действующего законодательства, предъявляемые к Заемщикам, сводятся к обязанности вернуть бюджетный кредит в установленный срок и уплатить проценты за пользование им в порядке и сроки, установленные условиями предоставления кредита и договором. При этом Бюджетный кредит может быть предоставлен только субъекту, который не имеет просроченной задолженности по денежным обязательствам перед соответствующим бюджетом (публично-правовым образованием). В случае если предоставленные бюджетные кредиты не погашены в установленные сроки, остаток непогашенных кредитов, включая проценты, штрафы и пени, взыскиваются в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации, за счет межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета), а также за счет отчислений от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации. Для местных бюджетов взыскание может производиться также за счет дотаций местному бюджету из бюджета субъекта Российской Федерации.

В целом, бюджетный кредит как внешний источник покрытия бюджетного дефицита региональных и местных бюджетов позволяет решать проблему сбалансированности бюджетов различного уровня. Однако при использовании бюджетных кредитов на покрытие кассовых разрывов бюджетов, для целей потребления, размер платы за его использование для регионов - реципиентов является, на наш взгляд, вопросом дискуссионным. Устанавливая проценты по кредиту для региона, с ограниченными возможностями формирования доходной части бюджета, бюджет-кредитор сокращает доходы будущих периодов бюджета-реципиента на величину процентов и тела основного долга. Если в регионе не осуществляется активная инновационная и инвестицион-

ная деятельность и в перспективе не прогнозируется увеличение доходной части бюджета, то результатом может стать увеличение кредиторской задолженности бюджета-реципиента или увеличение его дотационности. Решение возникающей проблемы, возможно, лежит в плоскости совершенствования межбюджетных отношений и переоценки правового статуса бюджетных кредитов в бюджетной системе Российской Федерации. Однако это требует дополнительных исследований и поэтапного экономического обоснования.

ВТОРАЯ ОСОБЕННОСТЬ КРЕДИТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ связана с получением кредитов бюджетами различного уровня в коммерческом банке.

Любой из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации может претендовать на получение не только бюджетного кредита от бюджета другого уровня, но и на получение коммерческого кредита. Данное направление кредитования субъектов Федерации и муниципалитетов в последние годы активно пропагандируется Министерством финансов Российской Федерации с целью повышения эффективности развития отдельных территорий.

По официальным данным Министерства финансов Российской Федерации субъектами Российской Федерации получено кредитов от кредитных организаций в размере более 300 млрд. рублей, к текущему моменту погашено субъектами Российской Федерации кредитов от кредитных организаций в размере порядка 250 млрд. рублей, то есть наблюдается тенденция к увеличению объемов кредитного и долгового финансирования бюджетов субъектов и муниципальных образований в Российской Федерации за счет коммерческих (дорогих) заемных средств. Менее 15% бюджетов субъектов Российской Федерации не используют коммерческие кредиты для покрытия своего дефицита.

Практика внешних заимствований в международном масштабе далеко не новый финансовый инструмент. Даже в самых богатых странах регионы и муниципалитеты не в состоянии были бы финансировать все необходимые капитальные расходы только из текущих доходов. Как правило, для финансирования капитального строительства объектов инфраструктуры и инвестиций в основные фонды, используемые для оказания услуг (как здания, так и машины и оборудование), муниципалитеты прибегают к долговому финансированию. Планируя заем, заемщики обычно рассчитывают на участие в возврате долга организаций и физических лиц, которые будут пользоваться вновь созданными объектами.

В России законодательство по региональным и муниципальным заимствованиям далеко несовершенно. В соответствии с Бюджетным кодексом размер дефицита местного бюджета

не может превышать 10% объема доходов местного бюджета без учета финансовой помощи из вышестоящих бюджетов. Расходы на обслуживание муниципального долга в текущем финансовом году не должны превышать 15% общего объема расходов муниципального бюджета. Субъекты федерации и муниципалитеты имеют право привлекать заемные средства для покрытия бюджетного дефицита, а также для финансирования расходов на погашение муниципальных долговых обязательств. Регионы и муниципалитеты могут выпускать облигации для размещения на внутреннем рынке с обязательной регистрацией их в Минфине РФ. Никаких правил по страхованию муниципальных займов Минфин РФ муниципалитетам не устанавливает. Муниципальные займы пока что не получили в России широкого распространения из-за неразвитости финансовых рынков и отсутствия доверия у кредиторов к отдельным муниципалитетам. Регионы и муниципалитеты могут занимать средства на любые цели, не обязательно на цели капитального строительства. При этом правами заимствования обладает исполнительная власть; согласовывать решения с представительной властью не требуется. Право внешних заимствований в Бюджетном кодексе не предусмотрено.

Финансирование текущих затрат региональных и муниципальных бюджетов – не стратегическая задача. Потенциально это не может увеличить доходный потенциал регионов и муниципалитетов, и, в перспективе ухудшит финансовую устойчивость отдельных регионов.

Введение определенных ограничений по порядку и объему заимствований субъектов Федерации и муниципалитетов отвечало бы как государственным интересам, так и интересам участников финансовых рынков. Во многих экономически развитых странах такие ограничения введены. Механизм кредитования коммерческими банками бюджеты различного уровня необходимо детализировать и конкретизировать. Целесообразно использовать методику кредитования региональных и местных бюджетов с учетом целевого характера получаемых средств (только на цели инвестирования), финансовой устойчивости и платежеспособности регионов и муниципалитетов.

Возможности регионов и муниципалитетов выходить на финансовые рынки (привлекать заемные средства), несомненно, должны зависеть от структуры их доходов и расходов. Рассмотрим, на каких условиях должен предоставляться коммерческий кредит бюджетам различного уровня.

Сегодня потенциальных кредиторов интересует, прежде всего, соотношение налоговых (собственных) доходов муниципалитетов и доходов, получаемых ими по линии финансовой помощи (межбюджетных перечислений), а

должно интересоваться – каков будет прирост доходов бюджета после предоставления целевого займа. Межбюджетные трансферты представляют собой наименее устойчивую часть доходов местных бюджетов (это общее утверждение в целом соответствует российской практике).

Прирост доходов бюджета (повышение бюджетной эффективности) возможен только если займы будут носить ярко выраженный инновационно-инвестиционный характер.

Необходимо анализировать стабильность межбюджетных потоков. Анализ может проводиться с использованием временных рядов с учетом региональной и национальной политики предоставления финансовой помощи, налоговой политики, темпов экономического роста и налогового потенциала региона.

Тщательному анализу должны подвергаться налоговые доходы, формирующиеся, в соответствии с Налоговым кодексом и другими нормативными документами, на долевой основе из стабильно закрепленных за местными и региональными бюджетами поступлениями. Это относится к налогу на прибыль организаций, налогу на имущество предприятий, некоторым акцизам и ресурсным налогам. При анализе налоговых поступлений особое внимание необходимо уделять степени диверсификации источников доходов. В ряде российских регионов и муниципалитетов бюджеты формируются на 60% и более за счет недиверсифицированных источников. Такая ситуация, при прочих равных условиях, для кредитора менее предпочтительна, чем ситуация с диверсифицированными источниками доходов, поскольку существенно увеличивает финансовые риски.

При оценке кредитоспособности регионов и муниципалитетов необходимо уделять особое внимание возможности получения дополнительных доходов. Целесообразно прогнозировать не только прямую бюджетную эффективность региональных и местных инвестиций, но учитывать синергетический эффект от развития сопряженных сфер. Именно дополнительные бюджетные поступления являются источником погашения процентов по коммерческому кредиту.

Детальному анализу целесообразно подвергать и структуру расходов. Цель анализа расходов — выявление так называемых дискреционных (или необязательных) расходов и возможностей их сокращения. Необязательные расходы могут быть оценены как несущественные капитальные и текущие расходы, которые в перспективе можно секвестрировать.

При принятии решения кредитором о предоставлении коммерческого кредита субъекту федерации или муниципалитету, важно рассмотреть исполнение его бюджета за предшествующий ряд лет. Постоянно присутствующий

дефицит и постоянная потребность в заимствованиях указывают на то, что доходная база не соответствует функциям потенциального заемщика и выдача коммерческого кредита такому заемщику нецелесообразна.

Подведем некоторый итог. В настоящий момент кредитные отношения в бюджетной сфере, формируемые на основе действующего законодательства, не являются ни результативными, ни эффективными. Необходимо установить общие правила осуществления кредитных отношений в бюджетной сфере, скорректировать механизмы предоставления бюджетных и коммерческих кредитов различным бюджетам бюджетной системы Российской Федерации для решения проблемы сбалансированности бюджетов, повышения финансовой устойчивости регионов и муниципалитетов, создания необходимых стартовых условий для устойчивого и инновационного экономического роста.

В конечном итоге можно прийти к выводу о необходимости формирования диверсифицированного подхода к формированию кредитных обязательств в бюджетной сфере, заключающегося в сокращении долгового финансирования с позиций социального выравнивания, т.е. для покрытия бюджетного дефицита. Финансово несостоятельные регионы и муниципальные образования не должны и дальше ухудшать свое финансовое положение, получая кредиты. Кредитная иллюзия является весьма опасным явлением, чреватым негативными последствиями, и поэтому долговое финансирование было и остается весьма проблемным источником.

В целях совершенствования и развития кредитных отношений в бюджетной сфере необходимо разработать проект и внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, направленные на определение целевого направления использования заемных средств, привлекаемых бюджетами различного уровня бюджетной системы Российской Федерации, ограничение целей кредитования инвестиционными рамками, отказ от заимствований региональных и местных бюджетов на покрытие текущих расходов, внедрение механизмов дифференцированного контроля за исполнением органами местного самоуправления бюджетно-финансовых полномочий в зависимости от их «дотационности».

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. №145-ФЗ (с изменениями от 12.11.2012 г.).
2. Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

3. Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года [Электронный ресурс]. URL: <http://minfin.ru>.
4. Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2010 г. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2010/02/PPE_BR_080710.pdf.
5. Пояснение к аналитическому распределению расходов федерального бюджета на 2011-2013 гг. по государственным программам в составе проекта Федерального бюджета на 2011-2013 гг. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: <http://www.minfin.ru>.
6. Об утверждении Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 г. №1662-р.

УДК 332.831.1:330.322.214

ОБЛИГАЦИИ КАК ФИНАНСОВЫЙ ИНСТРУМЕНТ РЕШЕНИЯ ЖИЛИЩНОЙ ПРОБЛЕМЫ

Петрухин Александр Борисович (a.petruhin@mail.ru)

Опарина Людмила Анатольевна

Строкин Константин Борисович

ФГБОУ ВПО «Ивановский государственный политехнический университет»

В статье обоснована актуальность жилищной проблемы, существующей в России в настоящее время. Описан механизм реализации жилищных облигационных займов как один из эффективных инструментов решения жилищной проблемы. Приведены результаты проведенного авторами исследования источников финансирования жилищно-строительной сферы Ивановской области. Сформулированы цели выпуска жилищных облигационных займов. Охарактеризована его привлекательность для всех участников рынка муниципальных облигаций. В статье представлены результаты анализа нормативно-правовых документов, регламентирующих эмиссию жилищных облигаций. Указаны основные препятствия для реализации данного механизма как варианта решения жилищной проблемы.

Ключевые слова: облигации, муниципальное образование, жилищно-строительная сфера, финансирование, кредитование, эмиссия, эмитент, обращение, жилищное строительство, источники финансирования, муниципальные займы.

По мнению президента России, жилищная проблема остается самой острой в России [5] и, несмотря на многочисленные попытки ее решения, в том числе программными методами решить ее до настоящего времени не удалось. Несмотря на определение ее как приоритетного направления государственной жилищной политики рынок доступного жилья не сформирован. Жилищная политика государства в условиях рыночной экономики претерпела существенные изменения и наряду с прежней ориентацией на нужды социально не защищенных групп населения должна сделать новый акцент на решение жилищных проблем средних слоев населения, располагающего средними доходами, накоплениями и имеющими жилье в собственности в результате приватизации.

Задача государства в современных динамично изменяющихся условиях заключается в повышении платежеспособного спроса различных слоев населения на жилищном рынке за счет создания условий для развития механизмов мобилизации как бюджетных, так и внебюджетных ресурсов общества и направления

их в жилищно-строительную сферу. При этом за государством, безусловно, остается функция обеспечения жильем на условиях социального найма тех граждан, которые по уровню дохода не в состоянии приобрести жилье в собственность даже с помощью долгосрочного кредита (займа) и безвозмездных субсидий, покрывающих часть стоимости жилья [1,3].

Одним из направлений увеличения инвестиций в жилищно-строительный комплекс можно рассматривать организацию эмиссии и обращения жилищных облигаций. Механизм муниципальных жилищных облигационных займов (далее - ЖОЗ) даст населению дополнительную возможность постепенно накапливать денежные средства и направлять их непосредственно в отрасль строительства. Строительные организации при этом получают дополнительный источник инвестирования для ведения работ по мере поступления средств. Основное отличие ЖОЗ перед существующими вариантами приобретения жилья состоит в том, что облигации являются ценными бумагами, подлежащими реализации в любое время их об-