

УДК 336.14

АСПЕКТЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КАПИТАЛЬНЫХ ВЛОЖЕНИЙ

ПЕСТОВ СЕРГЕЙ БОРИСОВИЧ,

кандидат экономических наук, доцент, директор Центра внутреннего контроля Государственного научного центра РФ ФГУП «Центральный ордена Трудового Красного Знамени научно-исследовательский автомобильный и автомоторный институт», Москва, Россия

E-mail: rambler440@mail.ru

АННОТАЦИЯ

Одним из важнейших инструментов и условий модернизации и перехода на инвестиционное развитие является проведение государством эффективной инвестиционной политики в области государственных капитальных вложений. В условиях ограниченности финансовых ресурсов средства государства, по мнению автора, должны направляться в первую очередь в такие формы капитального строительства, как техническое перевооружение и модернизация существующей научно-производственной базы.

Между тем противоречия и недостатки в сложившемся понятийном аппарате в финансировании государственных капитальных вложений создают значительные трудности в решении задачи обеспечения ритмичного и эффективного финансирования из бюджета технического перевооружения и модернизации. В своей статье автор рассматривает понятия технического перевооружения, нового строительства, реконструкции и модернизации, расширения производства и их отражение в действующем законодательстве и нормативно-правовых документах, показывает противоречивость трактовки этих понятий в разных законодательных и нормативно-правовых актах, что приводит к трудностям в практической деятельности по осуществлению государственных капитальных вложений. Анализируются причины сложившегося положения дел и вносятся предложения по его исправлению.

Ключевые слова: инновационное развитие; государственные капитальные вложения; государственный бюджет; техническое перевооружение; модернизация; реконструкция; новое строительство.

ASPECTS OF FINANCING OF THE STATE CAPITAL INVESTMENTS

SERGEY B. PESTOV,

Candidate of Economic Sciences, associate professor, director of the Center of internal control of the State scientific center Russian Federation Federal State Unitary Enterprise Tsentralny ordena Trudovogo Krasnogo Znameni nauchno-issledovatel'skiy avtomobilny i avtomotorny institut, Moscow, Russia

E-mail: rambler440@mail.ru

ABSTRACT

One of the major tools and conditions of modernization and transition to investment development is carrying out effective investment policy by the state in the field of the state capital investments. In the conditions of limitation of financial resources of means of the state, according to the author, have to go first of all to such forms of capital construction as modernization and modernization of the existing research and production base.

Meanwhile contradictions and shortcomings of the developed conceptual framework in financing of the state capital investments create considerable difficulties in the solution of a problem of ensuring rhythmical and effective financing from the budget of modernization and modernization. In the article the author considers concepts of modernization, new construction, reconstruction and modernization, expansion of production and their reflection in the current legislation and standard and legal documents, shows discrepancy of interpretation of these concepts

in different legislative and normative legal acts that results in difficulties in practical activities on implementation of the state capital investments. The reasons of the developed situation are analyzed and offers on its correction are made.

Keywords: innovative development; state capital investments; state budget; modernization; modernization; reconstruction; new construction.

В условиях введенных против России экономических санкций и сокращения в связи с этим доступа на западные рынки инвестиций и технологий особое значение приобретает развитие собственных технологий. Возрастает актуальность реализации курса на инновационное развитие в соответствии со Стратегией инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, разработанной на основе положений Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года (с изменениями и дополнениями) в соответствии с Федеральным законом 23.08.1996 № 127-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О науке и государственной научно-технической политике».

Планом реализации в 2015–2016 гг. Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.03.2015 №373-р) поставлены задачи проведения модернизации структуры сектора исследований и разработок отечественной науки, обеспечения эффективности механизма бюджетного финансирования научной и научно-технической деятельности, подготовки предложений по дальнейшему совершенствованию нормативно-правового регулирования деятельности национальной инновационной системы.

Инструментом модернизации и перехода на инновационное развитие является проведение государством эффективной инвестиционной политики в области государственных капитальных вложений. Такая задача поставлена в Послании Президента России Федеральному собранию Российской Федерации от 04.12.2014, это вытекает из Основных направлений бюджетной политики на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг. Решение этой задачи требует, на наш взгляд, уточнения

и некоторого упорядочения в понятийном аппарате, сложившемся за последние 25 лет в сфере капитальных вложений и инвестиций.

До сих пор не отменены и действуют в Российской Федерации сложившиеся на конец существования Советского Союза ключевые понятия в сфере капитальных вложений. Это определения понятий нового строительства, расширения, реконструкции и технического перевооружения действующих предприятий, которыми министерства и ведомства СССР, госпланы и госстрои союзных республик должны были руководствоваться при разработке схем развития и размещения отраслей народного хозяйства и промышленности, проектно-сметной документации, планов капитального строительства и учета их выполнения. В соответствии с поручением Совета Министров СССР от 21 декабря 1983 г. определения этих понятий были установлены совместным письмом Госплана СССР, Госстроя СССР, Стройбанка СССР и ЦСУ СССР от 8 мая 1984 г. № НБ-36/Д/23-Д/144/6–14 «Об определении понятий нового строительства, расширения, реконструкции и технического перевооружения действующих предприятий» (доведено до финансовых органов для руководства в работе письмом Министерства финансов СССР от 29.05.1984 № 80).

Необходимо отметить, что установленные данным письмом определения отличаются четкостью и конкретностью формулировок, не в последнюю очередь по этой причине не отменены и используются в практической работе до сих пор.

В то же время действующее законодательство в сфере капитального строительства, сложившееся в основном в постсоветский либеральный период, отличается отсутствием должной системности и единообразия. Но капитальное строительство — это громадный пласт нашей экономики, в рамках которого

создается значительная часть ВВП, практически это условие и составная часть инноваций и научно-технического прогресса, его четкое и эффективное функционирование — залог успешного развития страны. В то же время у нас до сих пор отсутствует федеральный закон о капитальном строительстве, определения капитального строительства как такового также нет в действующем законодательстве (в том числе его нет в Градостроительном, Гражданском, Бюджетном и Налоговом кодексах РФ, в федеральных законах). Определение капитальных вложений присутствует только в Федеральном законе от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации» (ст. 1), при этом капитальные вложения определяются как инвестиции в основной капитал (основные средства) и их определение носит открытый (не закрытый) характер, что недопустимо и позволяет трактовать состав затрат, относимых к капитальным вложениям, по-разному [капитальные вложения определяются как «инвестиции в основной капитал (основные средства), в том числе затраты на новое строительство, реконструкцию и техническое перевооружение действующих предприятий, приобретение машин, оборудования, инструмента, инвентаря, проектно-изыскательские работы и другие затраты»].

Вместе с тем в Бюджетном кодексе РФ (ст. 6) дано определение бюджетных инвестиций как бюджетных средств, направляемых на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества. Учитывая, что термин «имущество» в данной редакции означает весь имущественный комплекс государственного (муниципального) предприятия, объединяющий как основные, так и оборотные средства, это определение расходится с общепринятым определением капитальных вложений как вложений только во внеоборотные активы предприятия (основные средства). Другими словами, определение бюджетных инвестиций, даваемое в Бюджетном кодексе РФ, шире понятия капитальных вложений.

В то же время в подп. 4 п. 6 ст. 21 Бюджетного кодекса РФ в группу вида расходов

«Капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности» включены подгруппы «Бюджетные инвестиции», «Субсидии бюджетным и автономным учреждениям, государственным (муниципальным) унитарным предприятиям на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности или приобретение объектов недвижимого имущества в государственную (муниципальную) собственность» и «Бюджетные инвестиции иным юридическим лицам». Но как капитальные вложения (более узкое понятие) могут включать в себя бюджетные инвестиции? Это прямо противоречит определению бюджетных инвестиций в ст. 6 Бюджетного кодекса РФ...

Либо разработчики Бюджетного кодекса просто ошиблись, либо они в данном случае все-таки понимают под бюджетными инвестициями понятие, аналогичное понятию капитальных вложений, либо под капитальными вложениями понимают понятие, аналогичное понятию бюджетных инвестиций. Во всех случаях это содержит противоречия с другими вышеуказанными и применяемыми формулировками определений данных понятий.

Анализ содержания Налогового кодекса РФ (в частности, главы 25) позволяет сделать вывод, что, в отличие от указанных выше определений капитальных вложений (в Федеральном законе «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации», а также капитальных вложений и бюджетных инвестиций в Бюджетном кодексе РФ), в Налоговом кодексе РФ применение термина капитальных вложений подразумевает его понимание в качестве вложений во внеоборотные активы предприятия.

Аналогично утвержденное Министерством финансов РФ 30.12.1993 Положение по бухгалтерскому учету долгосрочных инвестиций подразумевает (п. 1.2) под долгосрочными инвестициями затраты на создание, увеличение размеров, а также приобретение внеоборотных активов длительного пользования (свыше одного года), не предназначенных для продажи, за исключением долгосрочных финансовых вложений в государственные ценные

бумаги, ценные бумаги и уставные капиталы других предприятий.

Еще более запутанная ситуация сложилась в последнюю четверть века с понятием «техническое перевооружение».

Совместным письмом Госплана, Госстроя, Стройбанка и ЦСУ СССР от 8 мая 1984 г. № НБ-36/Д/23-Д/144/6-14 «Об определении понятий нового строительства, расширения, реконструкции и технического перевооружения действующих предприятий» техническое перевооружение определялось как техническое перевооружение действующих предприятий, к которому относится «комплекс мероприятий по повышению технико-экономического уровня отдельных производств, цехов и участков на основе внедрения передовой техники и технологии, механизации и автоматизации производства, модернизации и замены устаревшего и физически изношенного оборудования новым более производительным, а также по совершенствованию общезаводского хозяйства и вспомогательных служб.

Техническое перевооружение действующих предприятий осуществляется по проектам и сметам на отдельные объекты или виды работ, разрабатываемым на основе единого технико-экономического обоснования и в соответствии с планом повышения технико-экономического уровня отрасли (подотрасли), как правило, без расширения производственных площадей. Цели технического перевооружения действующих предприятий — всемерная интенсификация производства, увеличение производственных мощностей, выпуска продукции и улучшение ее качества при обеспечении роста производительности труда и сокращения рабочих мест, снижения материалоемкости и себестоимости продукции, экономии материальных и топливно-энергетических ресурсов, улучшения других технико-экономических показателей работы предприятия в целом.

При техническом перевооружении действующих предприятий могут осуществляться установка дополнительно на существующих производственных площадях оборудования и машин, внедрение автоматизированных

систем управления и контроля, применение радио, телевидения и других современных средств в управлении производством, модернизация и техническое переустройство природоохранных объектов, отопительных и вентиляционных систем, присоединение предприятий, цехов и установок к централизованным источникам тепло- и электроснабжения. При этом допускаются частичная перестройка <***> и расширение существующих производственных зданий и сооружений, обусловленные габаритами размещаемого нового оборудования, и расширение существующих или строительство новых объектов подсобного и обслуживающего назначения (например, объектов складского хозяйства, компрессорных, котельных, кислородных и других объектов), если это связано с проводимыми мероприятиями по техническому перевооружению».

Данное определение, пусть и громоздкое, наиболее точно отражает суть технического перевооружения, при котором происходит модернизация и замена активной части основных средств предприятия, т.е. оборудования, станков, производственных линий, аппаратно-программных комплексов — движимого имущества, относящегося к основным средствам.

В отличие от технического перевооружения, при новом строительстве, реконструкции и модернизации, расширении производства, кроме приобретения и замены оборудования, возводятся новые либо расширяются и модернизируются действующие здания и сооружения, т.е. пассивная часть основных средств. В этом принципиальное отличие понятия технического перевооружения от понятий нового строительства, расширения производства, реконструкции и модернизации.

Анализ сложившегося законодательства показывает, что понимание этого отличия содержится лишь в Налоговом кодексе РФ (ст. 257), в остальных же нормативных документах понятие технического перевооружения в лучшем случае упоминается как форма капитального строительства (п. 1.2 Положения по бухгалтерскому учету долгосрочных инвестиций) либо вообще отсутствует (Гражданский и Градостроительный кодексы РФ).

Анализ законодательства в сфере капитальных вложений показывает, что основным источником существующих противоречий в понятийном аппарате и практической деятельности по осуществлению государственных капитальных вложений явился Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации». Как уже говорилось выше, ст. 1 данного закона дано определение капитальных вложений, носящее открытый характер, допускающее включение в капитальные вложения неких «других затрат», что в принципе недопустимо.

Кроме того, п. 6 ст. 13 «Порядок принятия решений об осуществлении государственных капитальных вложений» предусмотрено, что «Заключение государственных контрактов, иных договоров в целях строительства, реконструкции, в том числе реконструкции с элементами реставрации, технического перевооружения объектов капитального строительства государственной собственности, или приобретения объектов недвижимого имущества в государственную собственность при реализации соответствующих инвестиционных проектов осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в ред. Федерального закона от 28.12.2013 № 396-ФЗ).

Текст п. 6 сформулирован таким образом, что его можно понимать двояко, в зависимости от желания и образа мышления читающего: можно понимать либо так, что техническое перевооружение является отдельной формой капитального строительства наряду с реконструкцией (так это понимается в действующей редакции Налогового кодекса РФ, Положении по бухгалтерскому учету долгосрочных инвестиций и письме Госплана, Госстроя, Стройбанка и ЦСУ СССР от 8 мая 1984 г. № НБ-36/Д/23-Д/144/6–14), либо что техническое перевооружение является частью реконструкции и не может быть самостоятельной формой капитального строительства и объектом финансирования капитальных вложений.

Второе толкование явно ошибочно.

Однако именно так поняли п. 6 ст. 13 Федерального закона от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации» разработчики существующей редакции Бюджетного кодекса РФ, о чем свидетельствует текст ст. 78.2 «Предоставление субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности и приобретение объектов недвижимого имущества в государственную (муниципальную) собственность». В соответствии с ч. 3 п. 4 указанной статьи целью предоставления таких субсидий устанавливается строительство (реконструкция, в том числе с элементами реставрации, технического перевооружения) или приобретение объектов государственной (муниципальной) собственности. Аналогичная цель предусмотрена и при выделении бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности (ст. 79 Бюджетного кодекса РФ). Как видим, здесь техническое перевооружение становится элементом реконструкции, а не самостоятельной формой капитального строительства (модернизация же вообще отсутствует как таковая).

Более того, из буквального понимания формулировки цели бюджетных субсидий на капитальные вложения и бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений следует, что они могут выделяться только на строительство, понимаемое исключительно как реконструкция, в том числе с элементами реставрации и технического перевооружения, т.е. только на реконструкцию. В указанной формулировке бюджетные ассигнования не могут выделяться на новое строительство, модернизацию и техническое перевооружение как самостоятельные формы капитального строительства.

Это подтверждается и содержанием группы 400 видов расходов «Капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности» бюджетной классификации РФ (в редакции приказа Министерства финансов России от 26.05.2014 № 38н «О внесении изменений в Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденные приказом

Министерства финансов Российской Федерации от 1 июля 2013 г. № 65н»).

В результате, начиная с 2014 г., стало практически невозможно получить бюджетное финансирование капитальных вложений на техническое перевооружение, являющееся самой эффективной формой капитальных вложений (при нем обновляется только активная часть основных фондов, за счет которой и происходит процесс инноваций и научно-технический прогресс). По данным Федеральной службы государственной статистики (см. URL: www.gks.ru/bgd/regl/b15_11/IssWWW.exe/Stg/d02/25-06.htm; дата обращения: 13.09.2015), доля инвестиций в машины, оборудование, транспортные средства в общем объеме инвестиций в основной капитал снизилась до 35,9% (с 38,8% в 2013 г.) и оказалась на уровне 90-х гг. прошлого века.

Это в корне противоречит сложившемуся (и действующему в настоящее время) законодательству (см. выше) и существующей практике капитального строительства, приводит к возникновению проблем в решении практических задач инновационного, ускоренного развития экономики.

Известно, что без капитальных вложений (новое строительство, расширение, модернизация, реконструкция и техническое перевооружение действующих предприятий) невозможно решение задачи ускорения развития страны. При этом эффективность капитальных вложений определяется началом выпуска новой продукции в более короткий срок с минимальными затратами. Этому требованию наиболее отвечает техническое перевооружение действующих производств, так как оно позволяет выпускать новую продукцию без обновления пассивной части основных средств (зданий и сооружений) путем обновления только их активной части (станков, производственных линий, оборудования). Для нашей страны использование технического перевооружения наиболее актуально, так как пассивная часть основных средств у нас, как правило, имеется еще с советского времени и требует в основном только ремонта.

Невозможность бюджетного финансирования технического перевооружения противо-

речит потребностям ускорения инновационного развития страны. Такая практика и ставшие ее причиной недостатки действующего законодательства должны быть как можно быстрее исправлены.

Заслуживают интереса и причины сложившегося положения дел. Представляется, что это стало следствием целого ряда факторов.

Во-первых, период либерализации 1990-х гг. сопровождался практическим уходом государства из сферы государственного управления экономикой, было признано нецелесообразным «вмешиваться» в деятельность хозяйствующих субъектов, ликвидированы контрольно-ревизионные органы государственных министерств и ведомств, прекращена практика проведения ревизий финансово-хозяйственной деятельности предприятий и организаций (даже понятие такое исчезло из экономической литературы, из принимаемых и действующих нормативных актов). Многие ключевые вопросы (в том числе бухгалтерского учета и контроля) в основном отданы «на откуп» самим хозяйствующим субъектам или специальным саморегулируемым организациям.

Во-вторых, практически все государственные министерства и ведомства пережили за последние четверть века реорганизации (а некоторые и не одну), некоторые были ликвидированы, другие созданы вновь; не способствует кадровой стабильности и преемственности также и сложившаяся практика массового обновления специалистов на ключевых должностях с приходом новых первых лиц министерств и ведомств. В этих условиях снизилась роль министерств и ведомств как методологических центров отраслей. Во многих министерствах и ведомствах даже не стало соответствующих структурных подразделений.

В-третьих, существенно снизился и уровень работы Министерства финансов РФ как общего методологического центра по основным вопросам финансов, бухгалтерского учета и контроля. В самом министерстве упразднено методологическое подразделение, обеспечивающее это единое понимание основных фундаментальных понятий. Яркой иллюстрацией

тому служат приведенные выше нормативные документы, в разработке всех их Министерство финансов принимало самое непосредственное участие, а по некоторым было основным разработчиком и автором, тем не менее мы видим, какие взаимные противоречия и серьезные недостатки они содержат.

Необходимо также отметить недостаточное внимание научного сообщества к сложившемуся положению дел в понятийном аппарате в сфере финансирования капитального строительства. В процессе подготовки настоящей статьи автор изучил публикации по данной теме и, к сожалению, выяснилось, что рассматриваемые в настоящей статье проблемы научным сообществом в последние два года (когда они особенно обострились) практически не поднимались и не рассматривались.

Автору представляется, что с целью формирования нормально функционирующего механизма финансирования капитального строительства необходимо осуществить следующее.

1. Разработать и принять федеральный закон «О капитальном строительстве», в котором дать определения всем сферам капитального строительства и всем ключевым понятиям в отрасли,

в том числе и всем ключевым понятиям ее финансирования.

2. Внести изменения в действующие законодательные и нормативные акты (указаны выше) с целью устранения недостатков и взаимных противоречий, мешающих нормальному финансовому обеспечению капитального строительства.

3. Усилить роль Министерства финансов РФ в качестве общего методологического центра, других министерств и ведомств в качестве таковых центров в своих отраслях.

4. Было бы целесообразно шире привлекать к участию в разработке и в обсуждениях предлагаемых изменений в законодательстве ведущих ученых, экспертов в соответствующих отраслях, с целью обеспечения соблюдения фундаментальных экономических и финансовых понятий и правил, а также обеспечения единообразия действующего законодательства.

Реализация указанных предложений, по мнению автора, способствовала бы появлению ясного и четко функционирующего механизма финансирования капитальных вложений всех форм капитального строительства в целях повышения эффективности экономики и ускорения развития нашей страны.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Овчинников А.А.* Инвестиционное право: учеб. пособие. М.: Финансовый университет, 2013. 180 с.
2. Совершенствование институциональных и финансовых механизмов формирования и реализации инвестиционной политики государства: монография/ колл. авт.; рук. авт. колл. д-р экон. наук, проф. *О.М. Белоусова*. М.: Финансовый университет, 2013. 248 с.
3. *Власкин Г.А.* Государственное регулирование инновационной сферы: назревшие решения // *Управленческие науки*. 2015. № 1. С. 32–43.
4. *Ниязметов А.К.* Государственные капитальные вложения: проблемы и решения // *Финансы*. 2014. № 9. С. 13–20.

REFERENCE

1. *Ovchinnikov A. A.* Investment right: studies grant [Investicionnoe pravo: ucheb. posobie]. M.: Financial university, 2013. 180 p.
2. Improvement of institutional and financial mechanisms of formation and realization of investment policy of the state: monograph / stake. bus; hands. bus stake. Dr. экон. sciences, prof. *O. M. Belousova* [Sovershenstvovanie institucional'nyh i finansovyh mehanizmov formirovaniya i realizacii investicionnoj politiki gosudarstva: monografija]. M.: Financial university, 2013. 248 pages.
3. *Vlaskin G. A.* State regulation of the innovative sphere: the ripened decisions [Gosudarstvennoe regulirovanie innovacionnoj sfery: nazrevshie reshenija] // *Administrative sciences*. 2015. No. 1. P. 32–43.
4. *Niyazmetov A. K.* State capital investments: problems and decisions [Gosudarstvennye kapital'nye vlozhenija: problemy i reshenija] // *Finance*. 2014. No. 9. P. 13–20.