

# Вложения в уставный капитал юридических лиц: практические аспекты



**Ольга Ивановна КАЛИНИЧЕНКО,**  
начальник отдела правовой и проектной деятельности Комитета государственного финансового контроля Санкт-Петербурга, кандидат экономических наук



**Светлана Сергеевна АЛФИМЕНКО,**  
главный специалист Комитета государственного финансового контроля Санкт-Петербурга, аспирант Санкт-Петербургского государственного экономического университета

Инвестирование в широком смысле предполагает вложение капитала сегодня в расчете на его прирост завтра. Несмотря на то что понятие инвестиций давно вошло в категориальный аппарат экономической науки, в отечественной литературе укоренилась тождественность терминов «инвестиции» и «капитальные вложения». О нюансах и проблемах контроля за бюджетными инвестициями в уставный капитал юридических лиц читайте в статье.

Долгое время существовало мнение, что инвестиции — это совокупность затрат, реализуемых в форме долгосрочных вложений капитала в промышленность, строительство, сельское хозяйство, транспорт, торговлю и другие виды экономической деятельности. Однако не все авторы были согласны с таким подходом, предполагая, что основные фонды не могут нормально функционировать в отрыве от оборотных средств, так как сами по себе не дают ни продукции, ни накоплений. Например, коллектив ученых под руководством профессора **А. Н. Асаула** утверждал, что в категорию «инвестиции» необходимо включать «любые вложения, дающие экономический, экологический и социальный эффект, вызывающий, в конечном счете, отдачу в виде экономического эффекта<sup>1</sup>». Далее авторы отмечают, что «капитальные вложения являются основным звеном инвестиционного комплекса; сопоставление капиталовложе-

<sup>1</sup> Асаул А. Н. Модернизация экономики на основе технологических инноваций / А. Н. Асаул, Б. М. Капаров, В. Б. Перевязкин, М. К. Старовойтов. Санкт-Петербург: Экономика возрождения России. 2008. С. 232.

**НОРМЫ  
ЗАКОНА**



В соответствии с российским законодательством под инвестициями понимают денежные средства, ценные бумаги, имущество, в том числе имущественные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и/или достижения иного полезного эффекта.

ний, осуществленных за определенный период времени, с уровнем износа основных фондов за тот же период является... индикатором состояния экономики»<sup>2</sup>.

Статья 79 БК РФ посвящена бюджетным инвестициям в форме капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности в соответствии с решениями, принимаемыми Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, администрацией муниципального образования. В то же время абзац 1 пункта 1 статьи 80 БК РФ предусматривает возможность предоставления бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями. Такая возможность влечет за собой возникновение права государственной или муниципальной собственности на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов указанных юридических лиц и оформляется участием РФ, субъектов РФ и муниципальных образований в уставных (складочных) капиталах таких юридических лиц в соответствии с гражданским законодательством РФ. Следовательно, федеральное законодательство, применяя широкое толкование понятия бюджетных инвестиций, допускает использование данного инструмента не только для осуществления капитальных вложений, но также и для участия в уставном капитале юридического лица. В последнем случае в обмен на бюджетные инвестиции публично-правовое образование получает пакет ценных бумаг.

<sup>2</sup> Там же. С. 233.

**ВАЖНО**



Бюджетное законодательство не закрепляет за распорядителем бюджетных средств обязанность оценивать перспективы деятельности юридического лица, принимать в расчет его финансовую устойчивость и долговую нагрузку — то есть все то, на что обратил бы внимание рыночный инвестор.

Установление требований к договорам, заключаемым в связи с предоставлением юридическим лицам инвестиций из бюджета субъектов РФ и местных бюджетов, делегировано соответственно высшим исполнительным органам государственной власти субъектов РФ, администрациям муниципальных образований. Исключение составляет лишь закрепленная в БК РФ обязанность устанавливать в таком договоре запрет на приобретение за счет полученных средств иностранной валюты. Но это табу не распространяется «на закупку высокотехнологичного импортного оборудования, сырья и комплектующих изделий, а также на иные операции, связанные с до-

**ВАЖНО**



Отсутствует методическая база для оценки эффективности бюджетных инвестиций и прогнозирования инвестиционных рисков, что значительно повышает вероятность необоснованного и неэффективного использования бюджетных средств, выделяемых в форме бюджетных инвестиций.

стижением целей предоставления бюджетных инвестиций, определенных решениями Правительства РФ высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, местной администрации муниципального образования».

Такой подход порождает сложности для органов государственного (муниципального) финансового контроля в реализации полномочий по контролю за соблюдением бюджетного законодательства.

### Что делать?

Для изучения текущего состояния и возможных путей совершенствования нормативного регулирования бюджетных инвестиций в составе Совета по вопросам внутреннего государственного финансового контроля при Федеральном казначействе в конце 2016 года была создана инициативная рабочая группа по выработке подходов к организации контроля за инвестициями и государственным (муниципальным) имуществом. Перед рабочей группой стоят две основные задачи:

1 Анализ существующей региональной практики предоставления бюджетных инвестиций в уставный капитал хозяйственных обществ.

2 Разработка предложений по совершенствованию положений законодательства, регламентирующих предоставление бюджетных инвестиций в новой редакции БК РФ.

В ходе реализации первой задачи выяснилось, что в большинстве субъектов РФ такой инструмент не используется в связи с отсутствием необходимых для этого средств. Непростая экономическая ситуация в дотационных субъектах РФ не позволяет им участвовать в создании новых юридических лиц, формально являющихся коммерческими, но не приносящих в бюджет региона никакой прибыли. Однако применение других способов финансирования мероприятий государственных и целевых программ имеет свои недостатки — излишнее регулирование процедур го-

сударственных закупок, недобросовестность поставщиков, получающих заказ за счет демпинга, сложности с определением стоимости имущества, полученного от бюджетных инвестиций в капитальные вложения. Поэтому распорядители бюджетных средств некоторых регионов рассматривают бюджетные инвестиции в уставный капитал как оптимальный способ для финансирования деятельности обществ.

Также следует отметить, что использование вышеназванного инструмента требует адекватного правового регулирования. Это вторая задача, которую пытается решить рабочая группа. Так, представляется разумным выработка критериев, определяющих целесообразность принятия решений об участии в обществах, единых обязательных требований к порядку предоставления бюджетных инвестиций в уставный капитал, договорам об участии публично-правовых образований в обществах, а также порядка осуществления контроля за использованием бюджетных инвестиций.

При существующем правовом регулировании контроль наталкивается на серьезное препятствие, а именно определение предметом договоров об участии в собственности юридических лиц взноса в уставный капитал в виде бюджетных инвестиций в обмен на акции юридического лица. Если при установлении бюджетных и расходных обязательств цели выделения бюджетных инвестиций не конкретизированы, то без внесения в договор каких-либо дополнительных условий предоставления бюджетных инвестиций обязательства юридического лица будут считаться выполненными после отчуждения ценных бумаг в собственность публично-правового образования. После этого ни распорядитель бюджетных средств, ни орган ВГФК не сможет требовать от юридического лица достижения результата, ради которого осуществлялись бюджетные инвестиции, равно как и отчета, как и на какие цели были израсходованы данные средства.

Например, органы внешнего государственного финансового контроля при проведении контрольных мероприятий выявляли случаи, когда юридические лица размещали полученные средства на депозитных счетах кредитных организаций для зарабатывания ссудного процента, притом что социально значимые задачи, ради которых выделялись бюджетные инвестиции, оставались нерешенными.

Также известны случаи, когда юридические лица, не выполнив дорогостоящий инфраструктурный проект, при этом потратив значительную часть бюджетных инвестиций на операционно-хозяйственную и иную деятельность «в рамках реализации проекта», не понесли никакой ответственности. При изучении данной ситуации были выявлены в том числе и объективные причины, по которым потери можно было бы списать на предпринимательский риск публично-правового образования. Однако прямые аналогии с коммерческим сектором вряд ли оправданы, так как бюджетные средства не являются собственным капиталом администрации субъекта РФ.

Нельзя не отметить и коррупциогенность инструментария, основанного на тесной связи органов власти и бизнес-структур, отсутствие конкурентных процедур при определении исполнителя проектов, а также прямого контроля за деятельностью организации, не являющейся участником бюджетного процесса.

## ВЫВОД

В условиях недостаточного нормативного регулирования на федеральном уровне возрастает необходимость минимизации рисков неэффективных бюджетных инвестиций путем разработки органами власти субъектов РФ и местными органами власти своей нормативной и методологической базы для реализации бюджетных инвестиций в уставный капитал юридических лиц.

### Максимально конкретизировать

Изучение проблемы участниками рабочей группы показало, что планируемый результат от бюджетных инвестиций, как правило, достигается в тех случаях, когда в законе о бюджете максимально конкретизирована цель предоставления бюджетных инвестиций в уставный капитал.

В **таблице** приведены примеры более и менее конкретизированных формулировок целей предоставления бюджетных инвестиций. Это как раз и показывает, в какой степени трактовка цели соотносится с основной идеей предоставления бюджетных инвестиций — приумножением государственной (муниципальной) собственности и получением определенного социального эффекта.

Из этих примеров видно, что в законах (решениях) о бюджете цели предоставления бюджетных инвестиций могут иметь такую формулировку, которая позволит избежать

**Таблица. Примеры формулирования целей предоставления бюджетных инвестиций в уставный капитал юридических лиц**

Формулировки, позволяющие судить о конечном результате предоставления бюджетных инвестиций	Формулировки, не позволяющие судить о конечном результате предоставления бюджетных инвестиций
На строительство спортивного комплекса по адресу...	На реализацию мероприятий долгосрочной целевой программы...
На приобретение коммерческой недвижимости с целью увеличения товарооборота на 50%	На обеспечение уставной деятельности акционерного общества...
На модернизацию и ввод в эксплуатацию морского причала по адресу...	На сохранение и развитие исторического центра
Оснащение малыми архитектурными формами детских площадок по адресам...	На развитие и содержание объектов благоустройства

необходимости оценивать эффективность их использования в условиях отсутствия соответствующей методики и критериев. В таких случаях пристальное внимание должно быть уделено детализации соответствующих мероприятий при утверждении расходных обязательств, в частности при разработке государственных программ, где рекомендуется также скрупулезно описать механизм реализации. При этом использование формулировки о «реализации инвестиционных проектов по строительству, реконструкции и техническому перевооружению объектов капитального строительства» позволит предусмотреть в договоре обязанность юридического лица в соответствии с частью 5 статьи 15 Закона № 44-ФЗ руководствоваться положениями закона о контрактной системе.

#### Опыт Северной столицы

В Санкт-Петербурге удалось реализовать системный подход к регулированию использования бюджетных инвестиций в уставный капитал юридических лиц и контролю за его эффективностью, при котором на этапе согласования нормативных правовых актов, устанавливающих расходные обязательства ГРБС, Комитет государственного финансового

контроля Санкт-Петербурга может повлиять на формулировки целей предоставления бюджетных средств. Кроме того, по поручению губернатора Санкт-Петербурга в порядок принятия решений о предоставлении бюджетных

инвестиций юридическим лицам, утвержденный постановлением Правительства Санкт-Петербурга, в 2016 году были внесены изменения, обязывающие ГРБС получать заключение комитета о соответствии бюджетному законодательству договоров об участии Санкт-Петербурга в уставном капитале юридических лиц и о наличии в таких договорах бюджетных рисков.

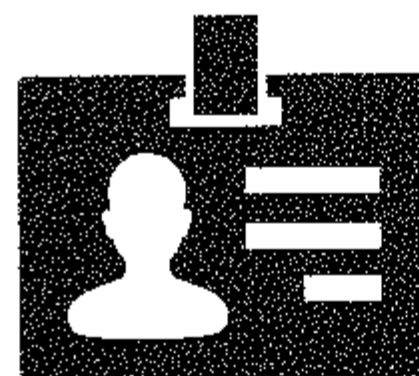
По итогам реализации вышеописанного подхода была выявлена необходимость внесения ново-

го изменения в порядок принятия решений о предоставлении бюджетных инвестиций юридическим лицам Санкт-Петербурга. В соответствии с этой поправкой, принятой в октябре 2017 года, в число обязательных условий договоров необходимо включать показатели результативности использования бюджетных инвестиций, а также сроки их достижения. Также предусмотрена обязанность органа ВГФК Санкт-Петербурга разработать методические рекомендации по определению показателей результативности использования

Цели предоставления бюджетных инвестиций могут иметь формулировку, позволяющую избегать необходимость оценивать их эффективность в условиях отсутствия методики и критериев

#### В СОВЕТ ДИРЕКТОРОВ — КОНТРОЛЕРА

По рекомендациям Комитета государственного финансового контроля Санкт-Петербурга за 2016–2017 годы были устранены либо минимизированы бюджетные риски в 13 договорах на общую сумму свыше 11 миллиардов рублей. Сотрудники комитета вошли в составы советов директоров многих хозяйственных обществ, принадлежащих Санкт-Петербургу, что существенно повышает вероятность принятия ими управленческих решений, максимально учитывающих интересы города.



юридическими лицами бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности города. Урегулировать требования и критерии к выбору показателей результативности, которые позволят оценить не просто процесс деятельности юридического лица, а именно достижение количественно измеримого результата, планируется в соответствующих методических рекомендациях.

#### Договор с особенностями

Каждое публично-правовое образование разрабатывает свою форму договоров о предоставлении юридическим лицам инвестиций из бюджета. Поскольку на федеральном уровне отсутствуют общие требования к таким договорам, существует риск формального подхода, не обеспечивающего должной уверенности в рациональном использовании бюджетных инвестиций. В Санкт-Петербурге, где на протяжении последних лет практикуется предоставление бюджетных инвестиций в уставный капитал юридических лиц, сложился следующий перечень обязательных разделов таких договоров:

- ▶ условия предоставления бюджетных инвестиций;
- ▶ показатели результативности использования бюджетных инвестиций и сроки их достижения;
- ▶ порядок и сроки представления отчетности об использовании бюджетных инвестиций;
- ▶ право органа ВГФК и отраслевого органа власти на проведение проверок соблюдения юридическим лицом целей и условий предоставления бюджетных инвестиций.

Как правило, по условиям договора об участии Санкт-Петербурга в собственности хозяйственного общества целью предоставления бюджетных инвестиций является реализация определенного мероприятия государственной программы Санкт-Петербурга. При этом в обязательном порядке в договор включается закрытый перечень направлений расходования бюджетных инвестиций и ожидаемый результат. Отдельной проблемой при этом является решение вопроса о правомерности операционных расходов, производимых в рамках инвестиционного проекта.

#### ПРИМЕР

При подготовке одного из договоров об участии Санкт-Петербурга в уставном капитале юридического лица городские власти столкнулись с необходимостью финансирования уставной деятельности, реализующей социально значимый проект организации с учетом ее долговых обязательств. Для минимизации рисков неэффективного использования капитального вложения юридическим лицам было рекомендовано разработать подробный бизнес-план, обосновывающий в том числе необходимость несения затрат, представить расчет операционных расходов и расходов развития, установить срок использования бюджетных инвестиций. Положения трудового контракта генерального директора общества определяет совет директоров, что позволит увязать размер премиальных и условия продления контракта с поэтапным выполнением бизнес-плана.

- ▶ предмет договора;
- ▶ размер бюджетных инвестиций с разбивкой по годам их предоставления;
- ▶ цель предоставления бюджетных инвестиций;
- ▶ направления использования бюджетных инвестиций;

#### Как вернуть?

Остается нерешенной задача определения правовых последствий недостижения запланированного результата предоставления бюджетных инвестиций. Если полученные средства юридическим лицом не были потрачены и оно согласно добровольно вернуть бюджет-

ные вложения путем обратного выкупа акций, то в силу изменения их рыночной стоимости для инвестора возможны последствия в виде налогообложения по налогу на прибыль. Если же при недостижении результата средства потрачены, то необходимо всесторонне изучить причины, в том числе определить, были ли на этапе планирования инвестиций оценены риски. Если сыграли роль рыночные факторы и принятые меры по снижению рисков не помогли, то принятие такие потерь как рыночных может быть оправданным. Отдельные случаи действий менеджмента юридических лиц могут стать предметом интереса правоохранительных органов.

#### Предложения рабочей группы

Обобщив имеющуюся региональную практику, рабочая группа по выработке

подходов к организации контроля за инвестициями и государственным (муниципальным) имуществом выдвинула предложения по совершенствованию используемого

### Понятие бюджетных инвестиций должно содержать определение конечного результата и объекта инвестирования

в БК РФ термина «бюджетные инвестиции» с учетом положений Федерального закона № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений». По мнению участников группы, уточненное понятие бюджетных инвестиций должно заключать в себе одновременно две составляющие: определение конечного результата, на который они направляются, прописанного в государственной (целевой) программе, и уточнение, что объектом инвестирования является коммерческая организация.

должно заключать в себе одновременно две составляющие: определение конечного результата, на который они направляются, прописанного в государственной (целевой) программе, и уточнение, что объектом инвестирования является коммерческая организация.

## Пакетные предложения



Пакет 1: «Бюджетный учет» + «Бюджет» + «Финконтроль» (печатные версии журналов)	38 368 руб.
Пакет 2: «Бюджетный учет» + «Бюджет» + «Финконтроль» (комплект: печатные и электронные версии журналов)	44 616 руб.
Пакет 3: «Бюджетный учет» + «Финконтроль» (комплект: печатные и электронные версии журналов)	26 796 руб.
Пакет 4: «Бюджетный учет» + «Бюджет» + «Финконтроль» (печатные версии журналов «Бюджет», «Финконтроль» + комплект «Бюджетный учет»)	41 272 руб.
Пакет 5: «Бюджетный учет» + «Бюджет» + «Финконтроль» (электронные версии журналов)	35 200 руб.

Экономика, бухгалтерия, финансовый контроль в одном пакете

Подписывайтесь выгодно на 2018 год!

+7 (495) 628-35-08, 632-23-22 [podpiska@bujet.ru](mailto:podpiska@bujet.ru) [www.bujet.ru](http://www.bujet.ru)