

Перспективы развития современной финансовой системы

**Государственная и муниципальная гарантийная поддержка экономики:
проблемы и перспективы**

Ложечко Александр Сергеевич

Финансовый университет, Москва, Россия

E-mail: lozhechko.alexander@gmail.com

Большое значение для обеспечения перехода российской экономики на инновационный путь развития имеет государственная финансовая поддержка инвестиционного, высокотехнологичного сектора экономики, одним из инструментов которой выступают государственные гарантии.

В наиболее широком понимании, гарантия, в соответствии с определением, приведенным Джеймсом О'Донованом и Джоном Филлипсом в книге «Современный договор поручительства», это соглашение об уплате долга другого человека, если он не в состоянии сделать это самостоятельно, или соглашение об обеспечении выполнения какого-либо иного обязательства третьим лицом .

Государственные и муниципальные гарантии Российской Федерации, предоставляемые по обязательствам других лиц, выступают одним из видов государственного долга. Они представляют собой долговые обязательства, в силу которых Российская Федерация, обязана при наступлении определенных событий (гарантийных случаев) уплатить лицам, в пользу которых предоставлены гарантии, по их письменным требованиям определенную в обязательствах денежную сумму за счет средств федерального бюджета в соответствии с условиями даваемых гарантам обязательств .

Анализ отечественного законодательства и зарубежной практики применения инструмента государственных гарантий позволил составить подробную классификацию государственных (муниципальных) гарантий, однако, в рамках настоящей статьи, остановимся на двух классификационных признаках, в соответствии с которыми можно выделить следующие виды гарантий:

- государственные гарантии Российской Федерации, государственные гарантии субъектов Российской Федерации, муниципальные гарантии (по гаранту);
- прямые и косвенные государственные (муниципальные) гарантии (по характеру участия государства).

Заметим, что наиболее важным, с нашей точки зрения, является первый из указанных классификационных признаков, так как виды гарантий в зависимости от уровня бюджетной системы, которой они принадлежат, будут существенной разниться, в соответствии с таким классификационным признаком, как «Цель (направление) гарантирования». Очевидно, что экспортные гарантии, гарантии по обязательствам ОАО «АИЖК», по обязательствам ОПК будут присутствовать исключительно на федеральном уровне, в то время как инвестиционные гарантии - на всех трех уровнях бюджетной системы Российской Федерации.

К прямым государственным (муниципальным) гарантиям относятся гарантии, являющиеся явными условными обязательствами соответствующего публично-правового образования. Иными словами, это обязательства, закрепленные в законе (решении) о бюджете, по которым публично-правовое образование выступает гарантом непосредственно; обязательства сторон в таком случае закрепляются специальным договором между участниками гарантийной поддержки: принципалом, бенефициаром и гарантом.

В настоящее время следует выделить и кратко охарактеризовать ряд проблем государственной гарантийной поддержки экономики.

Во-первых, необходимо уточнить финансово-правовую сущность государственных гарантий и их определение, закрепленное в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Как показал анализ отечественного законодательства и научных исследований по данному вопросу, государственные гарантии являются все же подвидом поручительства публично-правового образования.

Во-вторых, необходимо включать в состав государственного долга Российской Федерации сумму реальной задолженности принципала. Согласно статье 116 Бюджетного кодекса Российской Федерации, вся сумма предоставленных гарантий сразу включается в государственный долг, увеличивая его. Управление такими обязательствами помогло бы снизить величину государственного долга, путем своевременного увеличения и сокращения сумм, включаемых в него.

В-третьих, необходимо проведение анализа финансового состояния принципала как минимум в отношении инвестиционных проектов, которые не являются стратегически важными, так как такая оценка позволяет существенно снизить риски для государства.

В-четвертых, необходимо повышение эффективности и ответственности управления государственными финансами в сфере государственной гарантийной поддержки, которое может быть реализовано путем повышения прозрачности механизма предоставления государственных гарантий, отказа от практики предоставления уникальных и нестандартных гарантий, предоставления гарантии необходимо финансово-эффективным компаниям, рассмотрение возможность внедрения платности государственной гарантийной поддержки.

Именно платность гарантийной поддержки представляется нам одним из перспективных направлений развития данного финансового инструмента.

Следует учитывать, что гарантируемый государством инвестиционный проект должен быть эффективным и безопасным для бюджета и государства. Рекомендуются использовать два показателя: бюджетную и экономическую эффективность, которые рассчитываются Межведомственной комиссией при оценке инвестиционного проекта.

Переходя к вопросу о муниципальных гарантиях, стоит отметить, что существенной проблемой муниципальной прямой гарантийной поддержки экономики в Российской Федерации является ее слабая распространенность и развитость.

Так, в десяти крупнейших по численности населения муниципальных образованиях Московской области не планируются к предоставлению муниципальные гарантии в 2014-2016 годах (либо только в 2014 году, в случае, если бюджет составлялся на один год).

В Пушкинском муниципальном районе планируется в 2014 году предоставить муниципальных гарантий на общую сумму 180 млн. рублей, причем в двух случаях из четырех принципалами являются общества, мажоритарным акционером которых выступает само публичное образование, еще в одном случае принципал - муниципальное унитарное предприятие, и лишь по одной гарантии принципалом является частное предприятие. Все четыре гарантии были предоставлены со сроком действия в один год.

Парадоксально, но, если в случае с государственными гарантиями, их платность была направлением их развития, то, в случае с муниципальными гарантиями, она превратилась в проблему. В приведенном выше примере с муниципальными гарантиями Пушкинского муниципального района для первых трех описанных выше гарантий плата составляет

11,5% от суммы предоставленной гарантии, и в последнем случае - 12%, что, на наш взгляд, является чрезмерными величинами, которые подлежат уменьшению.

Заметим, что описанные выше проблемы государственных гарантий в части их законодательного регулирования распространяются и на муниципальные гарантии.

Косвенные государственные (муниципальные) гарантии представляют собой обязательства, по которым публично-правовое образование не выступает гарантом напрямую, а действует опосредованно, через сеть специально созданных гарантийных фондов.

Так, например, в Японии гарантии предоставляются через 52 специализированные Кредитные Гарантийные Корпорации («Credit Guarantee Corporations»): 47 организаций расположены по всей стране (в соответствующих префектурах) и 5 в крупнейших японских городах. Самой крупной организацией является Credit Guarantee Corporation in Tokyo (далее - CGCT).

Стоит отметить, что гарантийная поддержка в Японии пользуется популярностью. Так, по состоянию на 31 марта 2013 года, 45,6% токийских предпринимателей воспользовались услугами «Credit Guarantee Corporation in Tokyo», при этом 75,7% из них - это микропредприятия с численностью сотрудников 5 и менее человек.

Основываясь на опыте стран ОЭСР, в Российской Федерации была создана федеральная гарантийная организация ОАО «Небанковская депозитно-кредитная организация «Агентство кредитных гарантий», которая должна стать ядром сети региональных гарантийных организаций. Основной деятельностью Агентства будет являться предоставление контргарантий региональным гарантийным организациям для увеличения объемов гарантийной поддержки малых и средних предприятий и прямых гарантий субъектам малого и среднего предпринимательства, реализующим инвестиционные проекты, в случаях, когда сумма кредита превышает возможности региональных гарантийных организаций.

Поскольку Агентство было создано в форме открытого акционерного общества, логично предположить, что в будущем необходимо сократить долю государственного участия в нем, привлекая частных инвесторов, что создаст предпосылки к повышению эффективности деятельности Агентства, а так же расширить сферу деятельности Агентства, позволив ему заниматься финансовым консультированием, предоставлением кредитов и т.д.

В общем и целом, несмотря на достаточный опыт Российской Федерации в сфере применения инструмента государственных гарантий, необходимо значительно усовершенствовать отечественное законодательство в этой области, используя лучшие мировые практики и идеи российских ученых и практиков.

Мировой опыт предоставления государственных (муниципальных) гарантий свидетельствует, что из инструмента поддержки отдельных предприятий путем обеспечения их текущей ликвидностью, государственные (муниципальные) гарантии, при их тонкой законодательной настройке, могут превратиться в полноценный инструмент модернизации экономики, перевода ее на инновационный путь развития.

Источники и литература

- 1) Бюджетный кодекс Российской Федерации: фед. закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // "Собрание законодательства Российской Федерации 03.08.1998, -№ 31, -ст. 382
- 2) Грачева И. В. Государственная гарантия (финансово-правовой аспект): дис... канд. юр. наук: 12.00.14 С. 42-62 / Грачева Ирина Викторовна, Воронеж, 2008. -166 с.

–Библиограф.: с. 148-166.;

- 3) Кокорев В. Государственные гарантии: как разумное сделать легитимным. // Вопросы экономики. -2001. - № 4
- 4) Credit Guarantee Corporation in Tokyo. Annual Report 2013 // Credit Guarantee Corporation in Tokyo URL: <http://www.cgc-tokyo.or.jp/pdf/annualreport2013.pdf> [Дата обращения: 13.10.2014]
- 5) James O'Donovan, John C. Phillips «The modern contract of guarantee» // Sweet & Maxwell, Limited, 2010