

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ГАРАНТІЙ В УКРАЇНІ

У фінансовій теорії феномен масового прийняття урядом зобов'язань приватного сектору має назву «усуспільнення приватних боргів». Так, у ході нещодавніх фінансових криз у країнах з ринками, що формуються, вливання державних коштів у банківський капітал стало найвагомим чинником зростання державного боргу. Наприклад, в Індонезії підтримка банків державою призвела до зростання державного боргу більш як на 50 %, породивши проблеми боргової стійкості, у Таїланді і Кореї відповідні показники склали відповідно 42 % і 34% ВВП, а у Туреччині зростання державного боргу внаслідок реалізації програми рекапіталізації банків досягло 33% ВВП [1].

Формування механізму державних гарантій є однією з форм інвестиційних запозичень. Теоретично, вирішуючи дилему “гарантії-інвестиції”, чи “запозичення – поточні видатки”, безумовна перевага для держави як позичальника і гаранта надається гарантіям як чиннику інвестицій. Проте, як показує практика слід враховувати низку складних проблем, пов'язаних з обґрунтуванням необхідності використання державних гарантій за конкретним інвестиційним проектом, визначенням оптимальних розмірів їх надання, оцінкою їх впливу на співвідношення структурних складових державного боргу та ін. [2].

Аналіз цільового призначення кредитів, що залучалися під державні гарантії, засвідчує, що майже 60% кредитних ресурсів призначені не для інвестиційних проектів, а для вирішення проблем з раніше накопиченими боргами та фінансування державних закупівель і обладнання, що не має інвестиційного спрямування (зокрема, Укравтодор, Харківське державне авіаційне виробниче підприємство, Авіант, НАК Нафтогаз). МФУ не забезпечується контроль за цільовим використанням кредитних коштів, наданих суб'єктам господарювання під державні гарантії.

Обсяг гарантованого боргу протягом 2013 року зменшився майже на 12 млрд. грн. і становив 104,2 млрд. гривень. Державні гарантії надані на загальну суму 21,9 млрд. грн., що знаходилося в межах показника, встановленого Законом України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» [3].

Разом з тим у першій половині 2014 року з'явилася тенденція до зростання гарантованого боргу, в основному, через девальвацію гривні.

Негативною тенденцією є зменшення порівняно з 2012 роком частки державних гарантій, наданих у 2013 році для реалізації самоокупних проектів, з 76 до 70 %, що збільшує навантаження на державні фінанси.

Нормативно-правова база щодо надання державних гарантій, гарантованого боргу і його управління, впродовж останнього часу не поліпшилася. Передбачене законодавством встановлення граничних абсолютних і відносних показників гарантованого державою боргу при формуванні основних напрямів бюджетної політики і підготовці проектів законів про державний бюджет України Міністерством фінансів України не здійснено.

Стратегічний документ із визначення пріоритетних напрямів або галузі економіки, в яких реалізовуватимуться гарантовані проекти, досі відсутній.

Реалізація гарантованих проектів, під які головним розпорядникам-позичальникам надані державні гарантії у 2013 році, здійснюється повільно.

Разом з тим, відповідно до закону України «Про Державний бюджет на 2015 рік» (стаття 6) передбачено, що у 2015 році державні гарантії можуть надаватися в обсязі до 25 тис. гривень за такими напрямками [4]:

1) за рішенням Кабінету Міністрів України для забезпечення виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України за кредитами (позиками), що залучаються для фінансування інвестиційних проектів та програм, пов'язаних із підвищенням обороноздатності і безпеки держави.

Програми, пов'язані із підвищенням обороноздатності і безпеки держави, затверджуються Кабінетом Міністрів України до надання державних гарантій.

Суб'єкти господарювання, щодо яких приймається рішення про надання державних гарантій для фінансування програм, пов'язаних із підвищенням обороноздатності і безпеки держави, за рішенням Кабінету Міністрів України можуть звільнитися від зобов'язання надавати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань та сплачувати до державного бюджету плату за їх отримання;

2) на підставі міжнародних договорів України за такими можливими напрямками: фінансування інвестиційних, інноваційних, інфраструктурних та інших проектів розвитку, які мають стратегічне значення та реалізація яких сприятиме розвитку економіки України, проектів, спрямованих на підвищення енергоефективності та зміцнення конкурентних переваг українських підприємств [2].

Практика залучення кредитних ресурсів під державні гарантії засвідчує, що надання таких гарантій суб'єктам господарювання має, як правило, негативні наслідки.

Так, зокрема, прострочена заборгованість суб'єктів господарювання перед державним бюджетом за наданими державою кредитами під державні гарантії, за станом на 01.10.2014р. складає 1 907,343 млн. дол. США [3].

Міжнародний досвід вказує на те, що уряди багатьох країн схильні до надмірного надання державних гарантій підприємствам. Це зумовлено тим, що гарантії не підлягають ретельній перевірці на предмет доцільності і обґрунтованості обсягу, так як, наприклад, інші державні витрати. Рішення щодо надання державних гарантій не вимагають негайного витрачання бюджетних коштів і не впливають на величину бюджетного дефіциту у період надання гарантії. Зазначені чинники заохочують уряд надавати субсидії підприємствам не у грошовій формі, а через прийняття певних ризиків.

На сьогодні, у рамках механізму управління гарантованим боргом, не врегульовано цілу низку питань пов'язаних із наданням державних гарантій: визначення їх граничних обсягів і умов надання урядом; вимог, що висувуються до підприємств – претендентів на отримання державних гарантій; процедури і критерії відбору інвестиційних проектів для отримання державних гарантій,

форми надання державних гарантій; підстави для припинення дії державних гарантій; обмеження на використання коштів, отриманих під державні гарантії; процедури обліку державних гарантій та формування системи звітності; становлення системи контролю за використанням запозичених коштів і відповідальності позичальників.

Таким чином, завуальована вартість гарантій, а також проблеми “морального ризику” позичальників знижують ступінь обґрунтованості рішень про надання державних гарантій, що вказує на необхідність розробки раціональної і орієнтованої на перспективу політики гарантування державою кредитів підприємствам. У цілому зважене управління умовними зобов'язаннями держави сприятиме зміцненню фінансової системи країни та зменшуватиме ймовірність поширення кризових явищ.

Для мінімізації потенційних ризиків для державних фінансів, що виникають у процесі діяльності з надання гарантій підприємствам, застосовуються принципи:

1) чіткого визначення та законодавчого закріплення пропорцій розподілу ризиків між державою та кредитором в частині боргового фінансування підприємства, відповідно до яких держава приймає на себе від до 75–80% кредитних ризиків;

2) обов'язкової участі підприємства власними коштами у фінансуванні інвестиційних проектів в розмірах, зазвичай – не менше 50% вартості основного та оборотного капіталу;

3) мінімізації обсягів та обмеженні обставин, за яких може надаватись селективна фінансова підтримка окремим діючим підприємствам;

4) пріоритетності надання гарантій підприємствам, які є локомотивами економічного розвитку (інфраструктурні проекти, енергетика, інноваційні малі та середні підприємства), а не задля підтримки нежиттєздатних діючих підприємств.

Застосування цих принципів дозволяє мінімізувати потенційні ризики для державних фінансів за рахунок забезпечення низьких рівнів вірогідності дефолту, диверсифікації та структурної збалансованості державного портфелю

кредитних гарантій, у якому переважають самоокупні перспективні проекти, націлені на майбутнє (forward-looking).

Література:

- 1. Боргова стійкість державних фінансів України: [колективна монографія] / Під наук. ред. С.А. Єрохіна, Т.П. Богдан. – К.: Національна академія управління, 2014. – 724 с. – С. 285-295.**
2. Управління державним боргом і макрофінансові ризики в економіці України [Текст] / Т. П. Богдан // Фінанси України. – 2011. – № 1. – С. 13-22.
3. Статистичні матеріали щодо стану державного боргу України у 2011–2015 рр. / Міністерство фінансів України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://minfin.kmu.gov.ua/document/46848/DBorg_30_11_2014.pdf
4. Про Державний бюджет України на 2015 рік: закон України від 28.12.2014 № 80-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/>
– Назва з титул. екрана.