

Тетяна ШЕВЧЕНКО

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГАРАНТОВАНОГО ДЕРЖАВНОГО БОРГУ УКРАЇНИ

Розкрито проблеми нормативно-правового регулювання гарантованого боргу України у контексті забезпечення економічної безпеки держави. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення механізму відшкодування коштів державному бюджету в зв'язку з виконанням урядом України обов'язків гаранта.

Гарантований (умовний) державний борг України є невід'ємною складовою системи державного кредиту. Значне навантаження на державний бюджет має настання гарантійних випадків за зобов'язаннями юридичних осіб, гарантованих урядом України та наявність у них простроченої заборгованості, що свідчить про недосконалість механізму формування та погашення таких позик. Розмір гарантованого державного боргу, його структура, впливають на боргове навантаження Державного бюджету України.

Виконання за рахунок державного бюджету зобов'язань юридичних осіб за гарантованими державою кредитами призводить до поширення неринкових відносин, а недосконалий механізм відшкодування зобов'язань позичальників державному бюджету не забезпечує підвищення фінансової відповідальності підприємств-позичальників таких кредитів. Такий механізм, по суті, є прихованим дотуванням підприємств за рахунок державного бюджету, що не дає позитивного економічного ефекту для країни, та навпаки збільшує вразливість її економіки. Збільшення зовнішнього гарантованого боргу держави підвищує ризики та загрози, знижуючи тим самим рівень економічної безпеки країни. Зазначене свідчить, що питання гарантованого боргу та оптимізації механізму управління

ним є актуальним і потребує подальшого вивчення.

Окреслені питання відображені у дослідженнях вітчизняних вчених і, зокрема: Г. Кучер, Т. Вахненко, І. Лютого, Н. Лубкей та ін.

Мета даного дослідження полягає у розкритті сутності, особливостей та механізму формування гарантованого урядом боргу внаслідок надання державних гарантій при залученні кредитних ресурсів, а також в розробці пропозицій із удосконалення процесу відшкодування коштів юридичних осіб-позичальників державному бюджету.

З огляду на те, що гарантування державою кредитів є складовою системи державного кредиту, то гарантовані позики – це умовні державні кредити [1, 28]. Зобов'язання за гарантованими державою позиками покладено на позичальників, навіть за умови виникнення гарантійних випадків.

У випадку ефективного та цільового використання кредитних ресурсів, залучених під державні гарантії, позичальник отримує доходи від реалізації проекту, що забезпечує повноту та своєчасність виконання ним кредитних зобов'язань.

Аналіз динаміки показників наданих кредитів під гарантійні зобов'язання уряду вказує на збільшення їх суми в цілому за період 2001–2009 рр. із 6,6 млрд. грн. у 2001 р. до 8,8 млрд. грн. у 2005 р. та досягнення рівня

16,7 млрд. грн. у 2009 р. Упродовж досліджуваного періоду вливання іноземних інвестицій не мало стабільного характеру, порівняно зі стабільним щорічним зростанням ВВП.

Політика держави щодо надання гарантійних зобов'язань за кредитними проектами підприємств здебільшого збігалась із державною політикою щодо видатків державного бюджету на багатоцільові проекти розвитку. Тенденції приросту чи зменшення як за наданням кредитів під гарантійні зобов'язання уряду, так і за здійсненням видатків державного бюджету щодо багатоцільових проектів розвитку економіки збігались у 2004–2006 рр. та 2007–2008 рр. (рис. 1).

Впродовж досліджуваного періоду коливання рівня питомої ваги залучених під державні гарантії кредитів до ВВП мало не

стійку тенденцію: при зростанні абсолютних показників ВВП та обсягів гарантованих урядом кредитів, загальна тенденція частки кредитів, отриманих під державні гарантії вирізнялася спадаючим трендом: з 3,2% у 2000 р. до 1,6% у 2008 р (рис. 2).

У зазначений період відбуваються коливання щорічного приросту ВВП в межах від 10% до 32% та гарантованих урядом кредитів в межах від 49% до 12%.

Державні гарантії надаються Кабінетом Міністрів України для фінансування інвестиційних, інноваційних, інфраструктурних та інших проектів розвитку, які мають стратегічне значення та реалізація яких сприятиме розвитку економіки України, в тому числі імпортозамінних і експортоорієнтованих галузей, зокрема [7]:



Рис. 1. Темпи приросту кредитів, наданих під гарантії уряду, та видатків Державного бюджету України щодо багатоцільових проектів розвитку економіки [5].

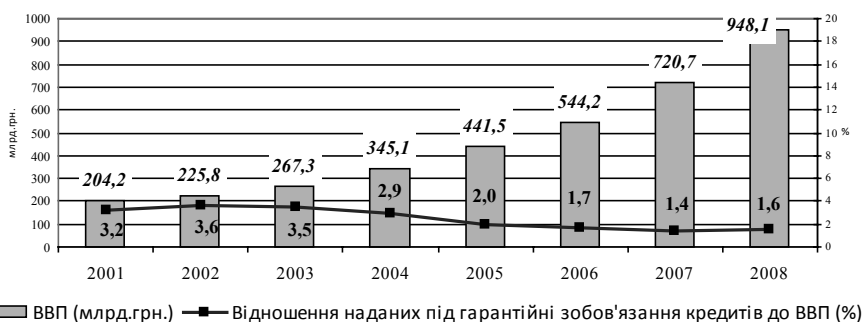


Рис. 2. Динаміка наданих під гарантійні зобов'язання кредитів (у % до ВВП) [6].

БЮДЖЕТНИЙ МЕХАНІЗМ

- на будівництво метрополітенів;
- за зобов'язаннями державних вугледобувних підприємств на їх технічне переоснащення;
- за зобов'язаннями Державної іпотечної установи;
- за зобов'язаннями Державної служби автомобільних доріг для фінансування будівництва, реконструкції, капітального та поточного ремонту автомобільних доріг загального користування та інше;
- на виконання заходів, пов'язаних з підготовкою і проведенням в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 р. з футболу;
- за зобов'язаннями “Національної акціонерної компанії “Нафтогаз України” за зовнішніми запозиченнями;
- створення космічного ракетного комплексу “Циклон – 4”;
- виробництво вітрових електроустановок високої потужності;
- модернізація існуючих та завершення будівництва нових теплових електростанцій;
- за інвестиційними проектами щодо модернізації та забезпечення розвитку інф-

раструктури у морських торговельних портах України;

- інших.

Незважаючи на ретельний відбір позичальників на конкурсних засадах, прострочена заборгованість перед державним бюджетом за кредитами, наданими підприємствам за рахунок коштів, залучених державою та під державні гарантії станом на початок 2010 р. складала 14777,9 млн. грн. (табл. 1). Із 51 боржника найбільшими є п'ять позичальників, прострочена заборгованість яких становить 62% від загальної простроченої заборгованості перед державним бюджетом.

Тривалий час прострочена заборгованість перед державним бюджетом накопичувалась та практично не погашалася, тому урядом здійснювалися заходи з її погашення шляхом порушення справ про банкрутство, та/чи звернення про стягнення на заставлене майно. Однак зазначені заходи не забезпечували погашення такої заборгованості через недостатність вартості майна збанкрутілого позичальника. Тому значну частку простроченої заборгованості перед державним бюджетом становить за-

Таблиця 1

Показники простроченої заборгованості підприємств перед Державним бюджетом України за кредитами, наданими за рахунок коштів, залучених державою, або під державні гарантії, станом на 1 січня 2010 р. [5].

Позичальники	Сума простроченої заборгованості		
	в іноземній валюті		в національній валюті по курсу на початок звітного року, млн. грн.
	валюта	сума, млн.	
БАТ “Макіївський металургійний комбінат”	EUR	133,1	1524,2
УЗТФ “Біомед”	EUR	96,3	1102,0
БАТ “Оріана”	EUR	170,3	1950,2
Корпорація “Укראгропромбїржа”	USD	152,3	1216,4
Концерн “Укראгротехсервіс”	USD	93,8	749,2
	EUR	229,4	2626,6
Інші підприємства			5609,3
Разом			14777,9

боргованість 16 позичальників станом на кінець 2009 р., стосовно яких проведено державну реєстрацію щодо припинення діяльності юридичної особи в результаті її ліквідації. Заборгованість ліквідованих таким чином підприємств станом на 1 січня 2010 р. сягала розміру 1 017,2 млн. грн. [5]

Існування накопиченої простроченої заборгованості позичальників перед державним бюджетом свідчить про потребу впровадження більш дієвих механізмів відшкодування заборгованості державному бюджету за гарантованими позиками.

У 2003–2004 рр. здійснювалась реструктуризація простроченої заборгованості юридичних осіб за кредитами, залученими державою або під державні гарантії, та бюджетними позичками шляхом укладання договору між Міністерством фінансів та позичальниками [8; 9].

Також для відшкодування простроченої заборгованості державному бюджету Міністерством фінансів України було проведено в 2000 р. відкриті аукціони з продажу права вимоги простих векселів за простроченою

заборгованістю понад 2 роки, та в 2006 і 2008 рр. – заборгованістю понад 3 роки. При цьому, реалізація прав вимоги здійснюється з дисконтом 50%, що передбачає списання суми дисконту з позичальників. Основою для списання сум є продаж з дисконтом векселів Міністерством фінансів, переданих йому боржниками [10; 11; 12].

Такі процедури призводять до втрати державним бюджетом фінансових ресурсів від неповернення частини суми заборгованості. Тому існує потреба вдосконалення механізму відшкодування заборгованості до державного бюджету.

Впродовж 2004–2009 рр. видатки державного бюджету з виконання зобов'язань гаранта, перевищували доходи за статтею надходження в рахунок погашення заборгованості за кредитами, залученими під державні гарантії. Лише в 2007 р. надходження коштів за даною статтею перевищували видатки з виконання обов'язків гаранта (рис. 3). Протягом 2004–2009 рр. питома вага зазначених витрат державного бюджету значно перевищувала їх над-



Рис. 3. Доходи та видатки Державного бюджету України за виданими урядом гарантіями [5].

ходження (останні не покривали витрати із погашення), що стало свідченням існування простроченої заборгованості перед державним бюджетом.

Динаміка темпів приросту за кредитами, наданими під державні гарантії, та темпів приросту простроченої за ними заборгованості перед державним бюджетом, свідчить про тісний зв'язок між ними (рис. 4).

Прострочена заборгованість суб'єктів господарювання перед державним бюджетом за гарантованими державними позиками протягом 2003–2008 рр. сягала рівня понад 98% від загальної суми таких кредитів (рис. 4). У 2009 р. відслідковується її скорочення до 94%. Помітне зниження рівня простроченої заборгованості у 2009 р. забезпечене більш швидким приростом надання кредитів у попередньому році, а не завдяки поліпшенню фінансової відповідальності позичальників.

З огляду на вищезазначене, одним із ключових завдань є вдосконалення механізму погашення заборгованості перед державним бюджетом за позиками, наданими за рахунок коштів, залучених державою та під державні гарантії. З цією метою доцільно:

– по-перше, при виникненні гарантійного випадку, позичальнику виступати ініціатором реструктуризації заборгованості перед державним бюджетом, а за необхідності – за кредитною угодою в цілому; у випадку порушення умов договору про реструктуризацію або відсутності такої угоди, гаранту надати право порушувати справу про відшкодування йому заборгованості шляхом передачі майна або прав власності в рахунок погашення заборгованості;

– по-друге, для запобігання використання державних гарантій як механізму незаконного збагачення, здійснювати продаж прав вимоги не застосовуючи дисконт.

Підсумовуючи вищезазначене, приходимо до таких висновків і узагальнень:

1. Тривалий процес розвитку та вдосконалення законодавчої бази за гарантованими державою позиками дозволив розробити механізм, який утримував прострочену заборгованість на рівні, що не перевищує 2000 млн. дол. США впродовж 2000–2009 рр. Але цей механізм є не ефективним, про що свідчить факт існування простроченої заборгованості перед державним бюджетом за іноземними кредита-

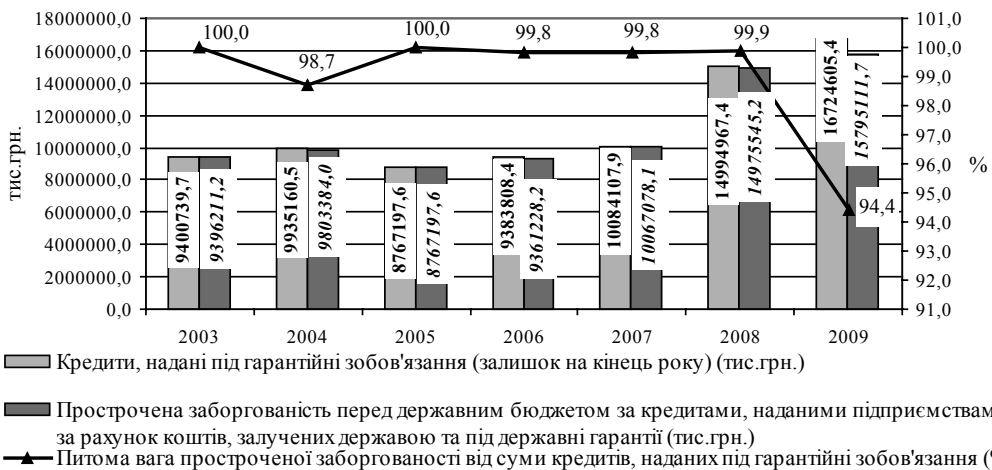


Рис. 4. Кредити, надані під гарантії уряду України і прострочена за ними заборгованість перед державним бюджетом [5].

ми, гарантованими урядом України, та його досить високий рівень.

2. Відволікання коштів державного бюджету на виконання державою гарантійних зобов'язань за позичальників приводить до неефективного використання бюджетних коштів. Для уникнення даної тенденції необхідно удосконалювати нормативно-правову базу з даного питання.

Впровадження запропонованих заходів має посилити фінансову відповідальність позичальників щодо власних зобов'язань, дозволить ліквідувати механізми незаконного збагачення за рахунок державного бюджету, а також забезпечить ефективність використання кредитних ресурсів. Це у свою чергу, сприятиме зменшенню простроченої заборгованості, зменшить ризики державного бюджету з невиконання позичальниками своїх зобов'язань, та зменшить навантаження на державний бюджет.

Література

1. *Державні фінанси: Управління державним боргом* / Н. М. Ушакова, Г. В. Кучер, В. Т. Александров, С. М. Недбаєва: У 5 т. – Т. 2. – К.: НВП “АВТ”. – 2004. – 368 с.

2. Вахненко Т. Особливості формування державного боргу та управління його складовими в період фінансової кризи // *Фінанси України*. – 2009. – № 6. – С. 14–24.

3. Лютий І. Державний кредит у фінансовій політиці України // *Банківська справа*. – 2004. – № 2. – С. 40–50.

4. Лубкей Н. Державний кредит як система кредитних відносин за участю держави // *Світ фінансів*. – 2008. – № 4 (14). – С. 28–34.

5. Режим доступу: <http://budget.rada.gov.ua>

6. Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua>

7. *Про Державний бюджет України на 2010 рік*: Закон України від 27. 04. 2010 р. № 2154-VI.

8. *Про укладення угод про реструктурування простроченої станом на 1 січня 2003 р. заборгованості юридичних осіб за кредитами, залученими державою або під державні гарантії, та бюджетними позичками*: Постанова Кабінету Міністрів України від 17. 07. 2003 р. № 1070.

9. *Про укладення угод про реструктурування простроченої станом на 1 січня 2004 р. заборгованості юридичних осіб за кредитами, залученими державою або під державні гарантії, та бюджетними позичками*: Постанова Кабінету Міністрів України від 10. 08. 2004 р. № 1030.

10. *Про проведення відкритих аукціонів з продажу права вимоги за простроченою більше ніж два роки заборгованістю юридичних осіб-резидентів щодо відшкодування витрат Державного бюджету України, пов'язаних з виконанням гарантійних та кредитних зобов'язань Кабінету Міністрів України*: Постанова Кабінету Міністрів України від 28. 09. 2000 р. № 1475.

11. *Про затвердження Порядку продажу прав вимоги погашення простроченої понад три роки заборгованості перед державою за кредитами, залученими державою або під державні гарантії, бюджетними позичками та фінансовою допомогою, наданою на поворотній основі*: Постанова Кабінету Міністрів України від 15. 03. 2006 р. № 315.

12. *Про порядок продажу у 2008 році прав вимоги погашення простроченої понад три роки заборгованості перед державою за кредитами, залученими державою або під державні гарантії, бюджетними позичками та фінансовою допомогою, наданою на поворотній основі*: Постанова Кабінету Міністрів України від 2. 04. 2008 р. № 299.