

УДК 330.341.1

Табачок Ю.С.

*аспірант відділу державних фінансів
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України***НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУР НАДАННЯ
ТА ВИКОРИСТАННЯ ДЕРЖАВНИХ ГАРАНТІЙ****DIRECTIONS IMPROVE PROCEDURES FOR GRANTING
AND USING STATE GUARANTEES****АНОТАЦІЯ**

У статті досліджуються питання, пов'язані зі вдосконаленням механізму надання державних гарантій. Аналізуються питання покращення процедури надання державних гарантій, а також ефективності використання коштів, отриманих під державні гарантії. Запропоновано низку заходів, запровадження яких дозволить зменшити ризики, пов'язані з настанням гарантійного випадку.

Ключові слова: державні гарантії, напрями надання державних гарантій, процедура надання державних гарантій, державне регулювання, інвестиційно-інноваційна діяльність.

АННОТАЦИЯ

В статье исследуются вопросы, связанные с усовершенствованием механизма предоставления государственных гарантий. Анализируются проблемы улучшения процедуры предоставления государственных гарантий, а также эффективности использования средств, полученных под государственные гарантии. Предлагается ряд мер, внедрение которых позволит уменьшить риски, связанные с наступлением гарантийного случая.

Ключевые слова: государственные гарантии, направления предоставления государственных гарантий, процедура предоставления государственных гарантий, государственное регулирование, инвестиционно-инновационная деятельность.

ANNOTATION

The article is investigates the issues connected with the improvement of the mechanism of state guarantees. The problems of improving the procedure of state guarantees and efficiency of funds received under the state guarantee. A number of measures which will reduce implementation risks associated with the onset of warranty case.

Keywords: government guarantees, directions of state guarantees, procedure of state guarantees, state regulation, investment and innovation activity.

Постановка проблеми. Зростання інвестиційного потенціалу є однією з основних передумов економічного зростання. Проте воно не може реалізовуватися без використання позикових коштів. Досить часто для розробки великих проектів необхідно залучати кошти іноземних інвесторів. Для нашої країни це практично неможливо зробити без участі держави. Державні гарантії значно спрощують процес отримання фінансових ресурсів від міжнародних кредиторів, а в деяких випадках взагалі є єдиною можливістю для реалізації великих інвестиційно-інноваційних проектів.

Незважаючи на беззаперечно важливу роль державних гарантій у вітчизняній економіці та недосконалість механізмів їх надання і використання, вони створюють передумови для відображення подвійної сутності даного інструмен-

ту. З одного боку, надання державних гарантій дає можливість залучати великі обсяги фінансових ресурсів, насамперед у міжнародних кредиторів, а з іншого – призводить до зростання обсягів державного боргу [1].

Це також проявляється у наявності диспропорцій при їх наданні у різні галузі економіки. Крім того, значні проблеми спостерігаються і у питаннях пов'язаних з обґрунтуванням доцільності надання державної гарантії. Все це призвело до прояву негативної сторони державних гарантій, а тому дослідження даної проблематики є досить актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика підходів до надання та використання державних гарантій розглядається як у роботах вітчизняних, так і зарубіжних вчених. Серед вітчизняних науковців, які досліджували дану проблематику, у тих чи інших аспектах, були: В.М. Геєць, Т.А. Васильєва, В.І. Захарченко, А.Я. Кузнецова, Т.В. Майорова, В.А. Трапезніков, І.Л. Сазонець, В.М. Хобта та інші. Вивчали дану тематику і вчені близького зарубіжжя, зокрема А.Г. Богатирьов, О.С. Грудякова, Н.Г. Дороніна, Н.І. Іванова, О.В. Савенкова, Т.В. Теплова та інші.

Незважаючи на дослідження окремих питань щодо надання та використання державних гарантій, цілий пласт проблем все ще залишається недостатньо дослідженим. Серед таких проблем, зокрема: складність та бюрократизованість процедури надання державних гарантій; відсутність єдиного державного органу управління, який би відповідав за надання державних гарантій, а також за результати їх використання; ефективність використання інструменту державного гарантування державою; напрямки зменшення заборгованості за наданими раніше кредитами під державні гарантії, тощо.

Постановка завдання. Метою статті є розглянути основні недоліки використання державою інструменту державного гарантування та запропонувати напрями вдосконалення процедури надання та використання державних гарантій.

Виклад основного матеріалу. Незбалансоване надання державних гарантій спричинило порушення ринкової рівноваги. Адже, використовуючи цей інструмент, держава, по суті, стимулювала розвиток не інноваційної галузі,

а лише сприяла деякому покращенню технологічного відставання підприємств нижчих технологічних укладів. У сукупності зі значними прогалинами у нормативно-правовому та організаційному напрямках використання державних гарантій можна вважати недостатньо ефективним. Про це також свідчать і великі обсяги безнадійної заборгованості, по раніше наданим державним гарантіям [2].

Для повернення державному гарантуванню первинної та основної функції (стимулювання залучення фінансових ресурсів у інвестиційно-інноваційну галузь) слід більш детально розглянути основні напрями вдосконалення механізмів надання та використання державних гарантій.

На сьогодні існує ціла низка проблем у сфері надання державних гарантій. Здебільшого ці проблеми пов'язані з недосконалістю нормативно-правової та законодавчої бази регулювання даної сфери. Похідними від цієї проблеми є недоліки в організаційно-економічній сфері надання державних гарантій. Вони обумовлені недостатньою відкритістю та прозорістю процедур надання державних гарантій, наявністю значного адміністративного впливу на даний процес, низькою якістю оцінки ефективності проектів-претендентів та іншими супутніми проблемами [3, с. 68]. Поряд з тим базовою проблемою, яка існує у сфері надання державних гарантій, є те, як даний інструмент використовується державними органами влади.

Наявними також є проблеми з ефективним інституційним забезпеченням процесу надання державних гарантій. На сьогодні практично відсутній єдиний державний орган, який би міг у повній мірі відповідати за наслідки надання державних гарантій, а також здійснювати контроль за коригуванням строків та обсягів у випадку невиконання умов договору. Функції такого уповноваженого органу поділені між Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, Міністерством фінансів України, Державним агентством з інвестицій та управління національними проектами України та іншими державними органами виконавчої влади. На нашу думку, це негативно впливає не тільки на доступність інструменту державного гарантування, але й призводить до загальної безвідповідальності за те, як та яким чином будуть повернуті кошти під час реалізації гарантійного випадку. Крім того, підконтрольність надання державних гарантій Міністерством фінансів України мала значні негативні наслідки і призвела до зростання видатків державного бюджету.

З метою вдосконалення існуючої на сьогодні системи, на нашу думку, всі функції уповноваженого державного органу повинні бути передані Міністерству економічного розвитку і торгівлі України. В існуючій структурі даного Міністерства є Департамент інвестиційно-інноваційної політики та розвитку державно-приватного партнерства, який складається з

управління інвестиційно-інноваційної політики та управління інвестиційних проектів. Однією із функцій даного Департаменту є проведення аналізу інвестиційних та інноваційних проектів, що передбачають залучення кредитних ресурсів, у тому числі, під державні гарантії від іноземних держав та банків (крім міжнародних фінансових організацій), проектів, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету та підготовка висновків і пропозицій щодо доцільності надання державної підтримки для їх реалізації [4]. Базуючись на тому, що серед функціональних обов'язків даного підрозділу є аналіз інвестиційних проектів-претендентів на отримання коштів під державні гарантії, на нашу думку, саме Міністерство економічного розвитку і торгівлі України повинне стати єдиним уповноваженим органом щодо проблематики надання державних гарантій в інвестиційно-інноваційній сфері. У такому випадку доцільно було б передати всі функції щодо попереднього, поточного та підсумкового контролю Відділу державних інвестицій та державної підтримки, який входить до складу Управління інвестиційних проектів.

Створення єдиного уповноваженого органу за процесом підготовки до надання державної гарантії та контролем за якістю виконання проекту надає можливість:

- ліквідувати існуючу на сьогодні колективну безвідповідальності. Наявність великої кількості відповідальних за видачу державної гарантії структурних підрозділів, окрім ускладнення процесу, не гарантувала високу ефективність використання даного інструменту стимулювання інвестиційно-інноваційної діяльності, про що свідчать великі обсяги простроченої заборгованості за виданими державними гарантіями;

- збільшити рівень відповідальності державних службовців за процесом аналізу інвестиційно-інноваційного проекту, під який планується надати державну гарантію. У випадку передачі всіх повноважень одному структурному підрозділу, кількість відповідальних осіб буде обмежена, що дасть змогу підвищити рівень відповідальності при наданні державних гарантій під певний проект;

- спростити кількість процедур, що передують наданню державної гарантії. Скорочення кількості процедур буде досягтися шляхом зменшення уповноважених органів державної влади відповідальних за видачу державної гарантії;

- покращити якість контролю за використанням коштів наданих під державні гарантії. Отримавши всі функції попереднього, поточного та підсумкового контролю, єдиний уповноважений орган отримує можливість для ефективного і різнобічного аналізу всього процесу використання державної гарантії.

Суттєві проблеми пов'язані із накопиченням простроченої заборгованості за наданими державними гарантіями, напряму пов'язані з

недостатньою обґрунтованістю доцільності їх надання окремим підприємствам. Незважаючи на задекларовану відкритість процедури відбору проектів-претендентів на отримання коштів під державні гарантії, протягом останніх років вона практично проводилася в ручному режимі державного управління. Про це свідчать статистичні дані щодо напрямів надання коштів під державні гарантії, які здебільшого спрямовувалися на потреби державних підприємств, зокрема: НАК «Нафтогаз України», ДП «Фінінпро», Укравтодор, ПАТ «ДПЗКУ», Державної іпотечної установи [2].

По суті, державні гарантії стали доповненням до механізму прямого кредитування державних підприємств, який активно використовували для забезпечення потреб у фінансуванні соціально значущих проектів (насамперед Євро 2012) [5, с. 295]. Проте, на відміну від прямого бюджетного фінансування, залучення коштів через надання державних гарантій мало свої особливості та відмінні риси. А головне – використання цих двох варіантів фінансування має різні наслідки для державного бюджету:

- при прямому фінансуванні проектів, що здійснюються державними підприємствами, дефіцит бюджету збільшується безпосередньо у момент надання цих коштів. Натомість при залученні коштів під державні гарантії, дефіцит бюджету збільшується у випадку погашення його розміру при здійсненні розрахунків за державним боргом [6, с. 143];

- при використанні державних гарантій як методу фінансування державних програм, витрати державного бюджету є більшими, ніж при прямому фінансуванні. Це обумовлено тим, що відсоткова ставка за залученими під державні гарантії кредити є вищою, у порівнянні з прямим запозиченням, який би могла здійснювати держава [7, с. 63].

Розглядаючи розмір витрат по запозиченням Укравтодору (Державного агентства автомобільних доріг України) та Фінінпро (ДП «Фінансування інфраструктурних проектів») можна зробити висновки, що вони були у середньому на 0,5-3% більше, ніж вартість прямих запозичень, які здійснював уряд. Такий підсумок впливає з розрахунку альтернативних варіантів залучення коштів цими двома державними підприємствами. Так, практично у той самий період у 2004 року, Укравтодор та уряд здійснювали запозичення. Укравтодор залучив 480 млн. дол. від Deutsche Bank під Libor 6m+6,8 % річних (у першому відсотковому періоді ставка складала 8%), також додавалась сума комісійної винагороди (1% від загальної суми кредиту). Уряд, у свою чергу, випустив ОЗДП строком 5 років під Libor 6m+3,375% річних [8, с. 43]. Враховуючи відсоткову ставку та всі інші додаткові витрати, можна зробити висновок, що у випадку, якщо б уряд самостійно залучав кошти, витрати на обслуговування можна було б зменшити на 70,6 млн дол.

Аналогічною була ситуація щодо залучення кредитів державною компанією «Фінансування інфраструктурних проектів» (Фінінпро) [9, с. 290]. Порівнюючи витрати на обслуговування кредиту отриманому під державні гарантії та витрати на обслуговування виплат по ОЗДП, можна прийти до висновку, що запозичення, здійснені у 2010, 2011, 2012 роках, призведуть до втрат державного бюджету у наступні роки на загальну суму 167 млн дол. США. Така цифра впливає із розрахунків різниці між відсотковими ставками облігацій Фінінпро та ОЗДП. Протягом всіх трьох років, коли здійснювались запозичення, відсоткові ставки за облігаціями Фінінпро були вище ніж за відсоткові ставки по ОЗДП: у 2010 році різниця у відсоткових ставках склала 1,9% (втрати бюджету 52,3 млн дол. США), у 2011 році – на 1% (втрати бюджету 48,3 млн дол. США), у 2012 році – 1,7% (втрати бюджету 66,6 млн дол. США) [10].

Проведений аналіз свідчить про те, що державні гарантії як інструмент стимулювання економічного розвитку втратили своє функціональне призначення, вони перетворилися на один з інструментів фінансування державних витрат, який попри свою економічну сутність, не лише не використовувався на інвестиційно-інноваційну галузь, але й був вкрай не вигідним і навіть збитковим з економічної точки зору.

Такий підхід до використання державних гарантій суперечить його сутності, адже його використання призводить до порушення ринкових принципів функціонування економіки. Крім того, порушувалися і методологічні засади визначення реального розміру дефіциту державного бюджету та державного боргу, що викривлювало достовірність інформації щодо їх обсягів [5, с. 296]. Свідченням цього є те, що починаючи з 2004 року, запозичені під державні гарантії кошти державного підприємства Укравтодор відображались як його власні доходи, тобто належали до доходів спеціального фонду державного бюджету. Операція щодо погашення даної позики обліковувалася у державному бюджеті як капітальні видатки. Таким чином, бюджетні кошти спрямовувалися Укравтодору, який у свою чергу погашав позику від власного імені. Виходячи з цього, можна констатувати, що державні гарантії із дієвого у міжнародній практиці механізму стимулювання інвестиційно-інноваційної діяльності перетворилися на додатковий механізм фінансування державних проектів.

З метою недопущення у майбутньому таких дисбалансів у використанні державних гарантій кредитування державних підприємств слід припинити. Ще однією проблемою, яка існує протягом останніх років, є те, що кількість підприємств-одержувачів державних гарантій було значно зменшено, натомість розміри залучених за допомогою їх коштів були найбільшими за весь період існування незалежної України. Такий підхід створив додаткові ризики по обслу-

говування залучених коштів, адже фінансова неплатоспроможність кожного з таких підприємств-позичальників, суттєво збільшує розміри гарантованого державою боргу. Враховуючи те, що переважну їх більшість було надано у іноземній валюті, наявними також є і валютні ризики, що стає додатковим тягарем для державного бюджету.

З метою подолання зазначених недоліків, зменшення впливу держави на процес прийняття рішень щодо надання державних гарантій, усунення адміністративних методів їх використання, оптимізації та зниження ризиків, на нашу думку, у нормативно-правові акти та Бюджетний кодекс України необхідно внести деякі доповнення та уточнення, зокрема:

1. Визначити обмеження щодо граничного розміру суми виданого гарантійного зобов'язання на одного позичальника. Це дасть змогу:

- диверсифікувати ризики, які були наявними за умови надання великих сум 2-3 підприємствам;
- обмежити вплив нестабільного стану окремого підприємства на бюджет;
- створити сприятливе конкурентне середовище за рахунок збільшення кількості підприємств – одержувачів державних гарантій.

2. Заборонити державним органам виконавчої влади надавати державні гарантії для фінансування потреб підприємств державної форми власності. Це дасть змогу:

- повернути державним гарантіям їх первинне призначення, пов'язане зі стимулюванням найбільш пріоритетних галузей економіки, у тому числі інвестиційно-інноваційної діяльності;
- відновити порушену за останні роки дію ринкових механізмів у даній сфері;
- повернутися до загальноновизнаних міжнародних методологічних принципів оцінки величини державного боргу;
- ліквідувати негативні наслідки дії механізму залучення державними підприємствами фінансових ресурсів під державні гарантії, які були наявними в останні роки;
- покращити стан державного бюджету та гарантованого державного боргу;
- попередити виникнення подібних негативних явищ за будь-яких економіко-політичних умов.

3. Встановлення граничного рівня покриття на максимальному рівні 80% для стратегічно важливих підприємств. Для інших інвестиційно-інноваційних підприємств обмежити рівень гарантійного покриття на рівні 50%. Це дасть змогу:

- розподілити ризики між державою (яка виступає гарантом), фінансовою установою-кредитором та самим позичальником;
- суттєво збільшити зацікавленість фінансових установ-кредиторів у додатковій оцінці потенціалу та фінансових показників діяльнос-

ті підприємств-одержувачів державних гарантій;

- зменшити ризики, пов'язані з реалізацією гарантійного випадку;
- зменшити рівень потенційних витрат державного бюджету на погашення заборгованості за наданими гарантіями, у випадку неплатоспроможності підприємства-позичальника.

4. Встановлення чітко визначеного розміру комісійної винагороди по державним гарантіям для всіх без виключення підприємств. Розмір комісійної винагороди повинен залежати від низки умов:

- суми фінансових ресурсів, які планується залучити під державні гарантії;
- терміну реалізації проекту;
- його цільового призначення, тобто до якого з трьох окреслених раніше видів проекту (соціального, такого що має народногосподарське значення, чи комерційного) він належить;
- вартості забезпечення, яке може бути надано.

Виходячи із зазначених умов, повинна визначитися вартість користування державною гарантією та періодичністю її сплати. Дане положення має бути підкріплено вимогою припинення дії договору і відкликання державної гарантії у випадку прострочення терміну оплати комісійних. Це дасть змогу не лише залучати додаткові кошти до державного бюджету як плату за ризик, але й виконує контролюючу функцію, яка полягає у здійсненні проміжної діагностики стану підприємства – одержувача державної гарантії. Також слід доповнити дане положення нормою щодо кредитів, наданих в іноземній валюті. Рівень комісійних за виданими під валютні кредити державними гарантіями повинен змінюватися пропорційно зміні курсу національної валюти до іноземної.

5. Внести зміни до порядку оформлення гарантійних угод. У відповідності до таких змін слід на нормативно-правовому рівні закріпити поділ угоди по наданню державної гарантії на декілька етапів, у залежності від тривалості реалізації проекту. Причому в угоді має бути обов'язково передбачена можливість, у разі невиконання умов договору, призупинити дію гарантійного зобов'язання. Такі зміни дадуть змогу:

- покращити ефективність контролю за реалізацією проекту, для фінансування якого було залучено державні гарантії;
- вчасно виявити виникнення проблем з фінансовою дисципліною та вжити всіх можливих заходів щодо зменшення негативних наслідків для державного бюджету;
- своєчасно вносити правки та коригувати умови договору, аж до скасування або призупинення дії гарантійного зобов'язання;
- підвищити відповідальність підприємств – одержувачів державної гарантії за виконання вимог договору.

6. Встановити пріоритетом надання державних гарантій інвестиційно-інноваційної підпри-

емствам, при цьому розподіл таких підприємств за галузями має бути рівномірним. Законодавчо закріпити положення щодо відмови від надання державних гарантій для фінансування підприємств з нижчими рівнями технологічних укладів. Це дасть змогу:

- внести якісні зміни у стимулювання інвестиційно-інноваційної галузі;
- створити передумови для розвитку наукомістких галузей економіки;
- підвищити конкурентоспроможність вітчизняної продукції на міжнародних ринках, що є особливо важливим в умовах посилення євроінтеграційних процесів.

7. Уточнити механізм відшкодування коштів з підприємства-боржника та передбачити можливості для здійснення процедури швидкого та ефективного санаційного управління у разі раптового погіршення його фінансового становища. Це дасть змогу:

- попередити настання банкрутства підприємства – позичальника коштів;
- своєчасно вжити заходів щодо відновлення платоспроможності;
- у випадку, якщо всі вжиті санаційні заходи не дадуть очікуваний результат і підприємство все ж таки буде визнано банкрутом, забезпечити першочерговість виплат за надану державну гарантію.

Висновки. Дослідження напрямів удосконалення механізму надання та використання державних гарантій, у тому числі з метою стимулювання інвестиційно-інноваційної діяльності, дало змогу зробити висновок, що першопрчиною більшості проблем є значні недоліки у адміністративному регулюванні даної сфери. Все це призвело до виникнення суттєвих порушень у процедурах використання даного інструмента. У сукупності з недосконалою нормативно-правовою базою, недоліками організації та управління механізмом надання та використання державні гарантії з інструмента, який покликаний активізувати інвестиційно-інноваційну діяльність, перетворилися на додатковий тягар для державного бюджету. Запропоновано комплекс заходів, реалізація

яких, на нашу думку, дасть можливість суттєво покращити механізм надання та використання державних гарантій.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Основні питання управління державним боргом. – Проект розвитку фінансового сектору FINREP. – USAID. – червень 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.finrep.kiev.ua/download/lmote_debtmanagement_june2010_ua.pdf.
2. Про надані державні гарантії у 2004–2014 роках станом на 01.01.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/file/link/404996/file/Гарантії%202004-III%20кв%202014.pdf>.
3. Завальна Ж.В. Порядок надання державної гарантії (на прикладі інвестиційної сфери) / Ж.В. Завальна, О.О. Маркова // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2010. – С. 67-70.
4. Структура центрального апарату Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=669fc7c7-11ca-41b6-88ab-eb96cd573f23&title=DepartamentInvestitsiino-innovatsiinoiPolitikiTaRozvitkuDerzhavnoPrivatnogoPartnerstva>.
5. Пинзеник Ю.В. Проблема державного гарантованого боргу в Україні / Ю.В. Пинзеник // Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики. Збірник наукових праць. Випуск 1(10)/2011. Частина II. – С. 294-298.
6. Новосьолова О.С. Генеза державного боргу України та вітчизняні тенденції боргової політики / О.С. Новосьолова // Науковий вісник Ужгородського університету. – 2014. – С. 143-147.
7. Руденко В.В. Сутність та особливості управління державним боргом у різних країнах світу / В.В. Руденко // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Проблеми економіки та управління. – 2013. – № 754. – С. 61-67.
8. Висоцький В. Управління ризиками державного боргу: від теоретичних концепцій до практичних кроків в Україні / В. Висоцький, В. Калитчук, Ю. Драчук, Т. Котович // Світ фінансів. – 2008. – № 1(14). – С. 41-48.
9. Солодовнік О.О. Удосконалення механізму фінансування інфраструктурних проектів шляхом випуску інфраструктурних облігацій / О.О. Солодовнік, К.І. Докуніна // Бізнес Інформ. – 2014. – № 7. – С. 289-293.
10. <http://www.minfin.gov.ua> – офіційний сайт Міністерства фінансів України.