

Можливості вдосконалення управління державними гарантіями в Україні

Проаналізовано економічну сутність та динаміку зміни гарантованого державою боргу в Україні. Показано, що операції отримання кредитів суб'єктами господарювання (як правило, державними) під державні гарантії є одними з видів квазі-фіскальних операцій, що можуть приводити до збільшення дефіциту бюджету і зростання державного боргу. Це узгоджується як з регулюючими документами Міжнародного валютного фонду, так і з положеннями Бюджетного кодексу України. Стрімке зростання обсягів гарантованого державою боргу в Україні в 2014 та 2015 роках несе ризики суттєвого збільшення боргового навантаження і недосягнення його параметрів, задекларованих у Меморандумі про економічну та фінансову політику, укладеному між Україною та Міжнародним валютним фондом 27 лютого 2015 року. Для покращення ситуації з гарантованим державою боргом в Україні може бути використано досвід регулювання гарантованого державою боргу в країнах Європейського Союзу та, зокрема, в постсоціалістичних країнах, які стали членами ЄС з 2004 року. Доцільно, зокрема, використати підходи щодо надання гарантії на весь обсяг кредиту (до 80%), обмеження обсягу кредиту малим та середнім підприємствам, більш жорсткого аналізу фінансового стану позичальника, підтримання співвідношення гарантованого державою боргу до державного боргу на рівні 10%.

Проведено авторські розрахунки сценарію надання державних гарантії у період 2016–2021 років із дотриманням вимог Міжнародного валютного фонду щодо поступового зменшення боргового навантаження на економіку України.

Ключові слова: гарантований державою борг, квазіфіскальні операції.

Возможности совершенствования управления государственными гарантиями в Украине

Проанализированы экономическая суть и динамика изменения гарантированного государством долга в Украине. Показано, что операции получения кредитов субъектами хозяйствования (как правило, государственными) под государственные гарантии являются одними из видов квазифискальных операций, которые могут приводить к увеличению дефицита бюджета и росту государственного долга. Это согласуется как с регулирующими документами Международного валютного фонда, так и с положениями Бюджетного кодекса Украины. Стремительный рост объемов гарантированного государством долга в Украине в 2014 и 2015 годах несет риски существенного увеличения долговой нагрузки и недостижения его параметров, задекларированных в Меморандуме об экономической и финансовой политике, заключенном между Украиной и Международным валютным фондом 27 февраля 2015 года. Для улучшения ситуации с гарантированным государством долгом в Украине может быть использован опыт регулирования гарантированного государством долга в странах Европейского Союза, и в частности в постсоциалистических странах, которые стали членами ЕС с 2004 года. Целесообразно, в частности, использовать подходы по предоставлению гарантий на весь объем кредита (до 80%), ограничение объема кредита малым и средним предприятиям, более жесткого анализа финансового состояния заемщика, поддержания соотношения гарантированного государством долга к государственному долгу на уровне 10%.

Приведены авторские расчеты сценария предоставления государственных гарантий в период 2016–2021 годов с соблюдением требований Международного валютного фонда по уменьшению долговой нагрузки на экономику Украины.

Ключевые слова: гарантированный государством долг, квазифискальные операции.

The authors' analysis the economic meaning and dynamics of guaranteed debt of Ukraine. Shown, that surgery to credit entities (usually government) in state guarantees is a type of quasi-fiscal operations that might lead to an increase in the budget deficit and rising public debt. This is consistent with regulatory documents like the International Monetary Fund and the provisions of the Budget Code of Ukraine. The rapid growth of guaranteed debt of Ukraine in 2014 and 2015 bears the risks of a substantial increase in the debt burden and its failure to parameters declared in the Memorandum of Economic and Financial Policies, concluded between Ukraine and the International Monetary Fund on Feb. 27, 2015. To improve the situation of guaranteed debt of Ukraine may be applied the European Union experience of guaranteed debt regulation, in particular in post-socialist countries that joined the EU since 2004. It is advisable, in particular, to use approaches to provision of security for the entire amount of the loan (80%), credit limit SMEs, more stringent analysis of financial condition of the borrower, maintaining the ratio of guaranteed debt to public debt at 10%. Authors calculated the scenario of assignation state guarantees during the years 2016–2021 with the requirements of the International Monetary Fund to gradually reduce the debt burden on the economy of Ukraine.

Keywords: guaranteed debt, quasi-fiscal operations.

Постановка проблеми. В умовах високого рівня невідомості для сфери державних фінансів, який характерний на сьогодні для України, особливо важливо оцінити можливі ризики та нівелювати можливості виникнення різноманітних раптових загроз, що можуть поставити під сумнів платоспроможність держави. Вагомим джерелом таких ризиків є ква-

зіфіскальні операції, які здійснюються здебільшого різними суб'єктами державного сектору та призводять до виникнення додаткового дефіциту, а отже і додаткового державного боргу. Одним із видів квазіфіскальних операцій є отримання державними суб'єктами господарювання позичкових коштів під гарантії держави. Через кризові обставини виникає небезпе-

ка реалізації багаточисельних гарантійних випадків, що призводить до збільшення дефіциту бюджету, стрімко збільшує боргове навантаження на сферу державних фінансів та погіршує керованість державними фінансами загалом.

Для формування сталої боргової політики необхідно розв'язати ряд науково-практичних завдань щодо ідентифікації та аналізу сутності квазіфіскальних операцій, вивчення можливостей гармонізації українських реалій із кращими світовими практиками, а також вдосконалити підходи щодо надання державних гарантій при залученні грошових коштів суб'єктами господарювання, враховуючи міжнародний досвід.

Аналіз досліджень та публікацій з проблеми. Проблеми підвищення ефективності надання державних гарантій в Україні та шляхи обмеження квазіфіскальних операцій суб'єктів господарювання розглядалися у працях таких вчених, як В.Й. Башко, Т.П. Богдан, В.М. Калитчук, І.О. Лютий, І.О. Луніна, В.М. Опарін, В.М. Федосов. Ці проблеми на сьогодні широко висвітлюються засобами масової інформації. Проте значне збільшення впродовж останніх років обсягу квазіфіскальних операцій, зростання обсягу наданих державою гарантій при отриманні кредитів суб'єктами господарювання потребує більш детального вивчення цього явища.

Метою статті є аналіз міжнародного досвіду управління державними гарантіями та адаптація його до українського економічного середовища.

Виклад основного матеріалу. У посібнику МВФ від 2007 року [1], присвяченому забезпеченню прозорості в бюджетно-податковій сфері, квазіфіскальні операції визначено як операції, що здійснюються фінансовими та нефінансовими державними корпораціями, а іноді – приватним сектором за дорученням органів державного управління і мають фіскальний характер. Такі операції є заміником конкретних фіскальних заходів, що могли б здійснюватися шляхом оподаткування або субсидювання, вони впливають на дефіцит бюджету а точну їх кількісну оцінку зробити досить складно.

У Кодексі фіскальної прозорості МВФ [2] уточнюється суть квазіфіскальних операцій як таких, що необхідні урядові, здійснюються через центральний банк, державні та інші корпорації, тобто організації, що не є органами державної влади. За дорученням уряду зазначені організації надають, наприклад, пільгові кредити або послуги за цінами, нижчими за ринкові.

За визначенням МВФ [1] квазіфіскальними операціями є:

- Операції, що відносяться до фінансової системи:
 - субсидоване кредитування (кредити за заниженими ставками);
 - обов'язкові резерви, відсотки, за якими, нараховуються за зниженою ставкою;
 - верхні межі для кредитів;
 - операції з надання екстреної фінансової допомоги.
- Операції, які стосуються валютної системи і системі зовнішньої торгівлі:
 - множинні обмінні курси;
 - імпортні депозити;
 - депозити за операціями з придбання іноземних активів;
 - гарантії обмінного курсу;
 - субсидоване страхування валютного ризику;
 - нетарифні бар'єри;

• Операції, що відносяться до сектору комерційних підприємств:

- встановлення цін нижче комерційних;
- надання некомерційних послуг (наприклад, соціальних послуг);
- ціноутворення, що виходить з цілей забезпечення доходів бюджету;
- платежі постачальникам за цінами, що перевищують комерційні.

Зменшуючи бюджетні надходження або потребуючи додаткових витрат бюджету у майбутньому, квазіфіскальні операції, здійснювані суб'єктами господарювання, впливають безпосередньо або опосередковано на дефіцит зведеного бюджету і на показники державного боргу.

Досвід Європейського Союзу свідчить про те, що удосконалення норм законодавства може значно зменшити негативний вплив квазіфіскальних операцій та покращити стан фінансової системи країни. З 1 січня 2010 року в Європейському Союзі почала діяти норма Фіскальної правової відповідальності (FRL) [3, 4]. Відповідно до цієї норми, у бухгалтерському обліку державних корпорацій відображаються результати усіх їхніх господарських операцій, як прибутки, так і збитки. Така норма дозволяє підвищити прозорість державних фінансів та практично усунути викривлення, зумовлені квазіфіскальними операціями. Механізм FRL застосовувався також при макроекономічному плануванні країн-членів ЄС. При цьому прогнозні показники урядів тих чи інших країн порівнювалися з прогнозними показникам Європейської Комісії, і, у разі відхилень, проводилися процедури узгодження.

Наступним етапом вдосконалення принципів прозорості та підзвітності системи державних фінансів стало прийняття Резолюції ЄС від 15 квітня 2014 року, на імплементацію якої до національних законодавств країн ЄС передбачається два роки. Резолюція передбачає подальше вдосконалення механізмів розкриття нефінансової інформації державних компаній з урахуванням напрацьованої у ЄС найкращої практики. Норми зазначеної Резолюції будуть стосуватися державних компаній, які у своєму штаті нараховують 500 і більше працівників [5].

Прийняттю Резолюції від 15 квітня 2014 року передували дві інших резолюції Європейського Парламенту, які було ухвалено 6 лютого 2013 року – «Корпоративна соціальна відповідальність: відповідальність, прозорість ведення бізнесу та стійке зростання» та «Корпоративна соціальна відповідальність: шлях до просування інтересів суспільства».

Узагальнення досвіду країн Європейського Союзу дозволяє виділити три основні рівні системі практичних заходів, спрямованих на зменшення впливу квазіфіскальних операцій, це базовий рівень, рівень усталеної практики та рівень розширеної практики. Базовий рівень забезпечується, якщо при підготовці проекту державного бюджету здійснюється, принаймні на якісному рівні, оцінка квазіфіскальних заходів державних корпорацій. Рівень усталеної практики передбачає вже кількісні та якісні оцінки квазіфіскальних заходів державних і приватних корпорацій. На рівні розширеної практики здійснюються детальні кількісні оцінки впливу квазіфіскальних операцій державних і приватних корпорацій, правове регулювання практично до нуля зводить наявність таких операцій в національній економіці.

МАКРОЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ СУЧАСНОЇ ЕКОНОМІКИ

На сьогодні країни ЄС досягли значного прогресу щодо зменшення ризиків, пов'язаних із квазіфіскальними операціями, Україна ж поки що мало просунулася у цьому напрямі.

Перелік квазіфіскальних операцій вперше було затверджено відповідним розпорядженням Кабінету Міністрів України [6]. В Бюджетному кодексі України в пункті 121 статті 38 крім переліку документів, що подаються до Верховної Ради України разом з проектом закону про Державний бюджет України, було передбачено надання інформації про квазіфіскальні операції та оцінку можливого впливу таких операцій на показники бюджету в наступних бюджетних періодах. Проте при підготовці проекту Державного бюджету на 2013, 2014 та 2015 роки обсяги квазіфіскальних операцій не визначались, оцінка їх впливу на систему державних фінансів не здійснювалась, що є порушенням вимог Бюджетного кодексу України. Це свідчить про те, що в Україні на сьогодні не досягнуто навіть базового рівня вимог до фінансової політики, встановлених у Європейському Союзі.

Щодо трактування в Бюджетному кодексі України сутності квазіфіскальних операцій, як таких, що можуть здійснювати вплив на дефіцит бюджету, то воно не суперечить розумінню змісту цих операцій Міжнародним валютним фондом [1, 2]. Проте воно відрізняється в частині трактування, що такі операції здійснюються органами державної влади. Проте з наданого Кабінетом Міністрів України переліку квазіфіскальних операцій видно, що в ньому все ж фігурують операції державних суб'єктів господарювання, які вони можуть здійснювати за завданням органів державної влади.

До переліку квазіфіскальних операцій, який сформовано Кабінетом Міністрів України, відносяться:

- залучення кредитів під державні гарантії суб'єктами господарювання – резидентами, реструктуризація боргів таких суб'єктів під державні гарантії;
- проведення гарантійних операцій, які пов'язані з настанням випадків за борговими зобов'язаннями суб'єктів господарювання – резидентів;
- здійснення Національною акціонерною компанією «Нафтогаз України» та іншими суб'єктами господарювання державного сектору економіки запозичень, за якими у разі зміни власника та з інших причин, встановлених у кредитному договорі (проспекті емісії облігацій), виникають зобов'язання щодо дострокового погашення запозичень;
- постачання природного газу за пільговими цінами підприємствам теплоенергетики для виробництва теплової енергії, яка споживається населенням;
- накопичення дебіторської заборгованості Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» за продаж природного газу населенню і підприємствам теплоенергетики;
- надання послуг населенню з теплопостачання за цінами (тарифами), нижчими від розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво;
- надання населенню послуг з водопостачання та водовідведення за цінами (тарифами), нижчими від розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво;
- накопичення фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування заборгованості з виплати пенсій і соціальних допомог, залучення ними кредитних ресурсів для покриття дефіциту коштів на виконання поточних зобов'язань;

– відображення фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування дефіциту коштів та невиконаних поточних зобов'язань;

– накопичення заборгованості з відшкодування податку на додану вартість;

– списання безнадійного податкового боргу, розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків;

– відображення помилково та/або надміру сплачених грошових зобов'язань, у тому числі сум податків і зборів (обов'язкових платежів), до бюджету;

– перевезення залізничним транспортом пільгових категорій пасажирів.

Розглянемо вплив на стан бюджету діяльності суб'єктів господарювання, які беруть кредити під гарантії держави. Державне гарантування дає змогу суб'єктам господарювання отримати перевагу перед іншими, які працюють в умовах ринку, як щодо доступу до кредитів так і щодо відсотків, під які беруться кредити. Як правило, при наявності гарантії вартість кредитів є нижчою, тому за державні гарантії суб'єкти господарювання конкурують між собою. Водночас, коли підприємство неефективно розпоряджається отриманим кредитом і не в змозі його погашати або обслуговувати, держава, як гарант, вимушена це робити за рахунок бюджетних коштів. Дефіцит бюджету зростає, збільшується й державний борг.

Гарантований державою борг, відповідно до норм Бюджетного кодексу – загальна сума боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України щодо повернення отриманих та непогашених станом на звітну дату кредитів (позик), виконання яких забезпечено державними гарантіями. У разі якщо суб'єкт господарювання не в змозі погасити таку суму боргу, фінансова відповідальність за його погашення переходить на державний бюджет.

Обсяг наданих державних гарантій почав стрімко збільшуватися після 2008 року, коли фінансова система України зазнала тиску від подальшого загострення світової фінансово-економічної кризи. Динаміка гарантованого боргу України представлена на рис. 1.

Видно, що починаючи з 2007 року у структурі гарантованого боргу з'являється внутрішній гарантований борг. Його частка у період 2009–2012 років була стабільною і становила близько 15 відсотків. Однак у наступних періодах цей показник збільшився і у 2013 році становив 26 відсотків, а у 2014 році – 18,1 відсотка. За підсумками січня–вересня 2015 року обсяг гарантованого державою боргу стрімко зріс і досяг величини 262,1 млрд. грн.

Основними причинами зростання обсягу гарантованого боргу протягом 2015 року є збільшення офіційного курсу української гривні до долара США (15,76 грн./дол. США на кінець грудня 2014 року та 21,52 грн./дол. США на кінець вересня 2015 року), а також отримання відповідної позики від Міжнародного валютного фонду. Значні валютні ризики для державних фінансів України неможливо нівелювати із-за недостатності валютних резервів, адже рівень покриття загального обсягу прямого державного та гарантованого державою зовнішнього боргу міжнародними валютними резервами у десять разів нижчий, ніж під час фінансової кризи 2008–2009 років. На початок 2015 року він склав лише

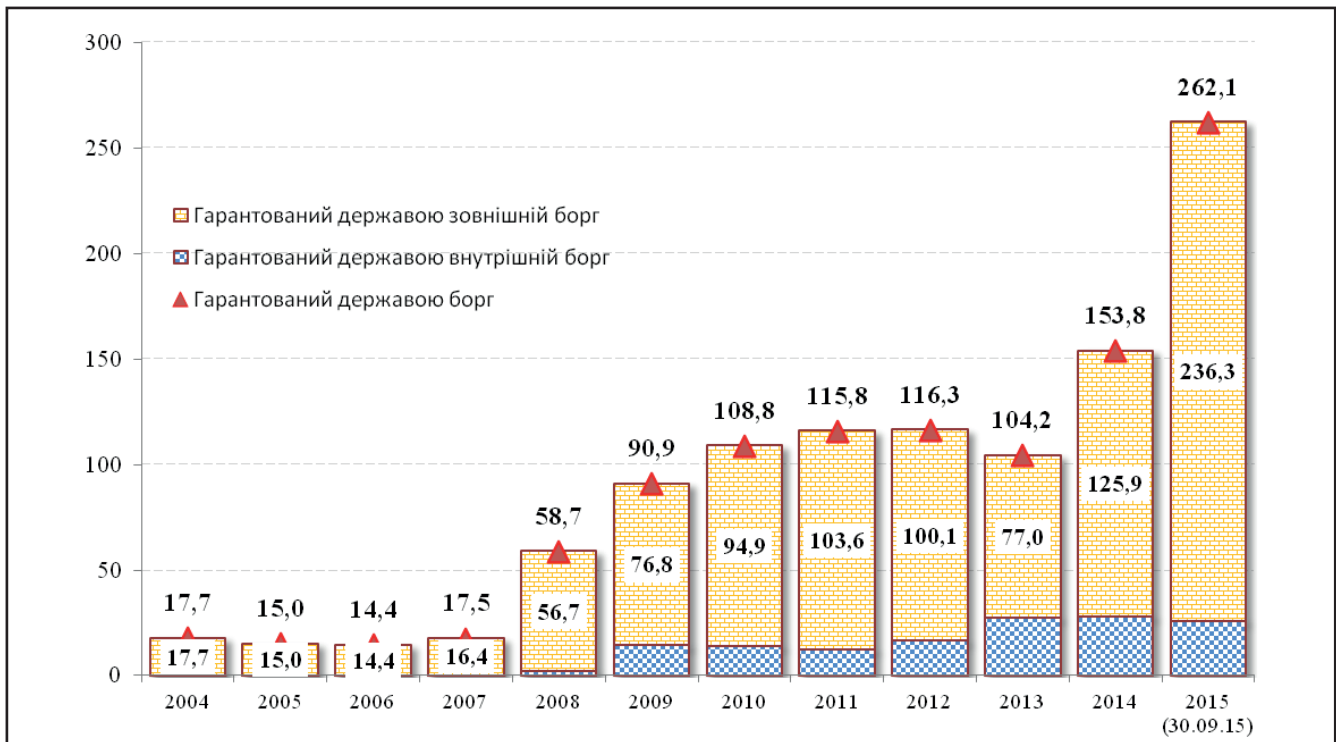


Рисунок 1. Динаміка гарантованого державного боргу за його складовими

19,4%, це на тлі хронічно від'ємного сальдо поточного рахунку зумовлює високу ймовірність невиконання державою зобов'язань перед зовнішніми кредиторами.

Структура гарантованого державою боргу представлена на рис. 2.

Видно, що найбільшу питому вагу станом на кінець вересня 2015 року має заборгованість за позиками, одержаними від міжнародних фінансових організацій – 127,6 млрд. грн., або 49 відсотків.

Заборгованість за позиками, одержаними від іноземних комерційних банків, складає 63,1 млрд. грн., або 24 відсотка. Значний обсяг також має заборгованість за випущеними цінними паперами на зовнішньому ринку – 38,9 млрд. грн., або 15 відсотків, та заборгованість за позиками, одержаними від іноземних комерційних банків та інших іноземних фінансових установ, – 20,4 млрд. грн., або 8 відсотків. Меншу питому вагу має заборгованість перед банківськими та іншими фінансовими установами – 5,4 млрд. грн., або 2 відсотка, та за позиками перед органами управління іноземних держав – 4,2 млрд. грн., або 1 відсоток.

Структура зовнішнього гарантованого боргу приведена на рис. 3.

Як видно, лівову частину цього боргу становлять позики Міжнародного валютного фонду – 120 млрд. грн., або 51 відсоток. Також значні обсяги в структурі мають облигації ДП Фінінпро та позика Експортно-імпортного банку Китаю – 16 та 14 відсотків відповідно. Найменшу питому вагу мають позики Міжнародного банку реконструкції та розвитку – 7,93 млрд. грн., або 3 відсотка.

Найбільшу питому вагу у гарантованому внутрішньому боргу мають облигації ДІУ – 7,2 млрд. грн., або 28 відсотків. Перед банківськими установами заборгованість становить 5,4 млрд. грн., або 21 відсоток, а за облигаціями НАК «Нафтогаз» – 4,8 млрд. грн., або 19 відсотків.

Нарощування внутрішнього гарантованого боргу протягом 2013–2015 років відбувалося здебільшого за рахунок надання державних гарантій Укравтодору, Державній іпотечній установі та компанії НАК «Нафтогаз». Проте, як свідчать результати перевірки Рахункової палати України, фінансування розвитку та утримання автомобільних доріг в Україні через залучення кредитів під державні гарантії не стало ефективним. Аналіз утворення та виконання Державним агентством автомобільних доріг України боргових зобов'язань показав, що залучені фінансові ресурси кардинально не покращили стану мережі автомобільних доріг загального користування, у переважній більшості дороги не відповідають сучасним вимогам. Капітального ремонту потребують близько 90 відсотків доріг, більшість з яких не ремонтувалось 30–40 років [7].

Збільшення гарантованого державою боргу часто відбувалося й внаслідок порушення діючого законодавства. Наприклад, незважаючи на обмеження, передбачені частиною першою статті 14 закону про державний бюджет на 2009 рік, уряд упродовж цього року неодноразово приймав рішення про надання державних гарантій, чим порушував статтю 17 Бюджетного кодексу. Згідно з цією статтею Кабінет Міністрів України в особі міністра фінансів може надавати гарантії щодо виконання боргових зобов'язань суб'єктам виключно в межах повноважень, встановлених законом про державний бюджет. Прийнятими ж Кабінетом Міністрів України постановами було дозволено залучити під державні гарантії кредити, здійснити випуск облигацій та надати векселі на загальну суму, що в 1,8 раза перевищила встановлений граничний обсяг 37 млрд. грн. [8].

Недоліки у системі контролю за наданням державних гарантій призводили до значних втрат державного бюджету. За результатами перевірок Рахункової палати України виявлено значні втрати бюджетних коштів внаслідок надання державних

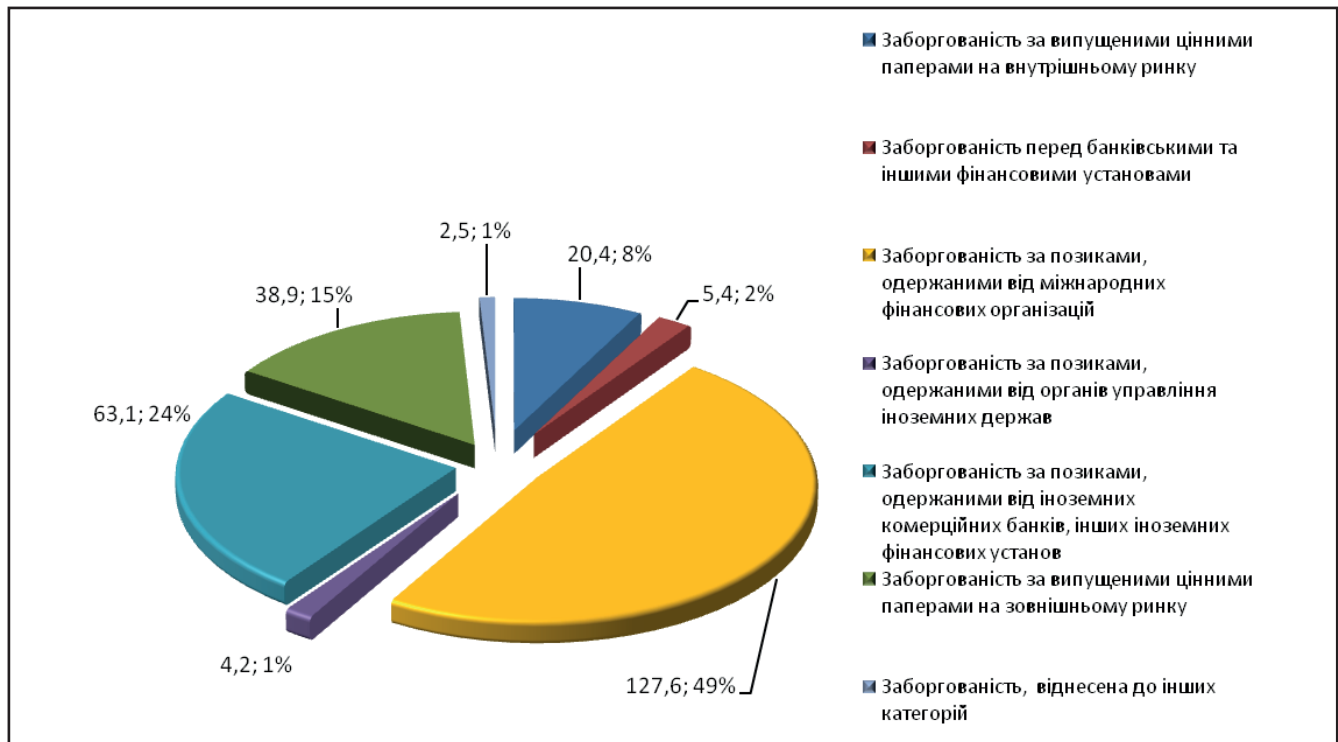


Рисунок 2. Структура гарантованого державного боргу станом на 30.09.2015

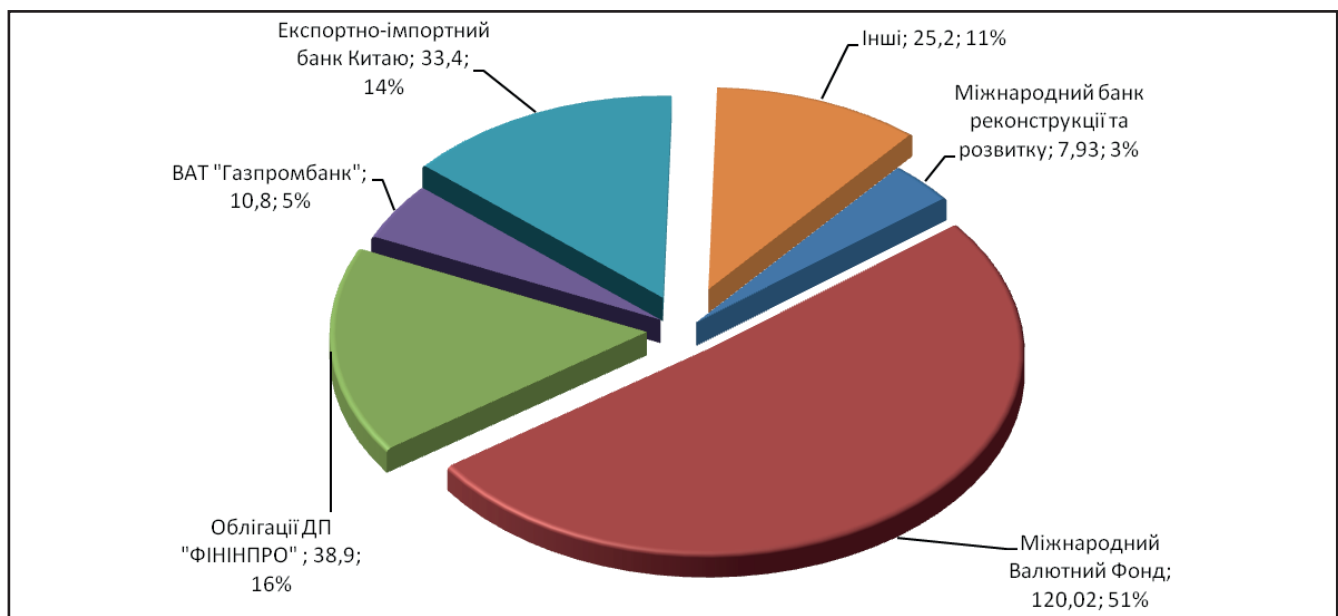


Рисунок 3. Структура зовнішнього гарантованого боргу станом на 30.09.2015

гарантій при випуску державних облігацій, що мало забезпечити процес оздоровлення Харківського державного авіаційного підприємства (ХДАВП). Джерелом погашення облігацій та виплати відсоткового доходу за ними було визначено фінансові ресурси, отримані внаслідок господарської діяльності ХДАВП. Проте ця діяльність так і не стала прибутковою.

Негативним виявився й досвід реалізації масштабного проекту підготовки проведення в Україні фінальної частини Євро-2012. Всупереч вимогам Програми Євро-2012, Мінінфраструктури та Укревроінфрапроектом не вдалося залучити приватні інвестиції для розвитку міжнародного аеропорту «Бориспіль». Внаслідок цього єдиним джерелом

фінансування аеропорту стали кошти Державного бюджету України та кредит Японії, наданий під гарантії Уряду ще у 2005 році. Загальний обсяг державних коштів, спрямованих на розвиток аеропорту, збільшено до 2,6 млрд. грн., або в 21,9 рази. Однак залучення цих коштів у таких розмірах виявилися економічно необґрунтованими [7].

Результати аудиту діяльності Державного підприємства «Фінансування інфраструктурних проектів»(ДП «Фінінпро») із управління запозиченнями під державні гарантії засвідчили, що управління зовнішніми запозиченнями в обсязі майже \$1,3 млрд., залученими у 2010–2011 роках Державним підприємством «Фінансування інфраструктурних проектів»

під державні гарантії з метою фінансування заходів Державної цільової програми з підготовки та проведення в Україні чемпіонату Євро-2012, також здійснювалося неефективно.

Аналіз практики надання державних гарантій свідчить, що у багатьох випадках цей механізм в Україні використовувався, як спрощений спосіб вирішення проблем нестачі фінансових ресурсів для багатьох державних корпорацій. Так, підприємству, що має гарантії від уряду, отримати кредит значно легше, ніж іншим підприємствам, які такої гарантії не мають.

Вплив надання державних гарантій на обсяги видатків державного бюджету нарощувався. Так, якщо у 2008 році обсяг видатків бюджету, передбачених для виконання зобов'язань за державними гарантіями, складав 1,7 млрд. грн., то у подальшому (починаючи з 2010 року) цей показник динамічно зростав. Найбільш помітним зростання було у 2013 році та у 2015 році, коли обсяги досягли значень 11,9 млрд. грн. та 26,2 млрд. грн. відповідно.

У державному бюджеті 2015 року найбільшу питому вагу витрат передбачено на державну програму 3111030 «Виконання боргових зобов'язань за кредитами, отриманими на розвиток мережі автомобільних доріг загального користування» – 19,1 млрд. грн., 6381130 – Виконання боргових зобов'язань за кредитами, залученими під державні гарантії для реалізації проектів «Циклон-4» та «Створення Національної супутникової системи зв'язку» – 2,4 млрд. грн. та 3101220 – Виконання боргових зобов'язань за кредитами, залученими під державні гарантії, що використовуються для реалізації завдань, передбачених Державною цільовою програмою з підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату – 3,5 млрд. грн.

Як показує аналіз міжнародного досвіду країн ЄС, надання державних гарантій є поширеним явищем і в Європейському Союзі. Основним напрямом, де застосовується фінансування за умови надання державних гарантій:

- підтримка пріоритетних проектів розвитку держави виходячи з масштабу, галузевої чи територіальної приналежності;
- розвиток малого та середнього підприємництва;
- взаємодія в рамках державно-приватного партнерства.

Найбільш великі за обсягом державні гарантії, як правило, надаються для реалізації великих інфраструктурних проектів – будівництво транспортної та комунальної інфраструктури.

Учасниками процесу надання державних гарантій у Європейському Союзі є Європейська Комісія, яка виконує головну роль з організації та здійснення контролю, Європейський інвестиційний банк та Європейський інвестиційний фонд, які акумулюють відповідні фінансові ресурси, а також органи державного управління відповідного рівня, що безпосередньо визначають, які з підприємств можуть отримати державну підтримку.

У країнах ЄС існує нормативні правила щодо надання державної допомоги у вигляді гарантій. Так державні гарантії можуть надаватися, як великим підприємствам, так і фірмам, що працюють у сфері малого та середнього бізнесу. Разом із цим Європейська Комісія розробила низку критеріїв (умов), які застосовуються при прийнятті рішення щодо надання державних гарантій.

Однією з перших умов є з'ясування фінансового становища позичальника. Процедура, яку необхідно виконати, визначена в

документі Європейського Союзу «Принципи ЄС щодо надання державної допомоги для відновлення платоспроможності компаній в умовах кризи» [10]. Водночас до переліку потенційних підприємств, яким може бути надана допомога, не включаються фірми, які було створено менше ніж три роки тому.

Питання фінансової допомоги розглядається безпосередньо під час прийняття рішення щодо надання державної гарантії. У цей період вирішується обсяг гарантій та період її дії відповідно до тієї чи іншої кредитної угоди. Така гарантія, як правило, не може перевищувати 80 відсотків обсягу кредиту, що надається. Вартість надання державних гарантій для того чи іншого підприємства визначається відповідно з оцінкою його фінансового стану.

Водночас надання державних гарантій обмежується нормами Маастрихтської угоди в частині граничного рівня дефіциту державного бюджету щодо ВВП. Оскільки при наданні державних гарантій уряд повинен мати у видатковій частині державного бюджету резервні кошти на покриття витрат у разі настання гарантійного випадку, то значний обсяг державних гарантій збільшуватиме дефіцит бюджету, що може призводити до конфлікту з нормами ЄС стосовно дотримання бюджетної політики країн-членів.

Для України важливий досвід постсоціалістичних країн ЄС, зокрема так званих нових країн членів ЄС, які вступили в цю організацію у 2004 році. Для цих країн діють певні обмеження, які регламентують надання державних гарантій. У силу необхідності забезпечення параметрів дефіциту бюджету країни дотримуються невисокого співвідношення гарантованого боргу до державного боргу, а також з метою запобігання викривлення механізмів ринкової економіки у Євросоюзі, і відповідно «нових» країнах – членах ЄС, обмежується максимальний обсяг надання державних гарантій для малого та середнього бізнесу на рівні 1,5 мільйонів євро для однієї компанії. Ціна за надання гарантій може бути диференційованою залежно від обсягу фінансових ресурсів, типу принципалу (юридична особа, за яку надається гарантія) та ступеню ризику.

У табл. 1 представлено співвідношення обсягу наданих державних гарантій (ГДБ) до ВВП, співвідношення загального державного боргу (ЗДБ) до ВВП, співвідношення та середнє значення державних гарантій щодо загального боргу для «нових» країн-членів ЄС протягом 2010–2014 років за даними Євростату. Як видно, найбільші обсяги надання державних гарантій в нових країнах-членах ЄС за підсумками 2014 року відмічається у Словенії – 16,6% ВВП. У Польщі обсяг державних гарантій від ВВП складає 6,9 відсотків, Румунії – 2,3 відсотка, Латвії та Естонії – 1,7 відсотка, а в інших країнах – менше одного відсотка.

Як можна бачити, загалом середнє значення співвідношення гарантованого державою боргу до загального державного боргу для «нових» країн – членів ЄС як Словенія, Польща, Румунія, Латвія, Естонія, Литва, Болгарія, Чехія, Словаччина та Угорщина впродовж 2010–2014 років становить величину 10,1%.

Україною та Міжнародним валютним фондом від 27 лютого 2015 року укладено Меморандум про економічну та фінансову політику. В ньому визначено, що до 2020 року боргове навантаження, тобто співвідношення державного та гарантованого державою боргу має зменшитися до 71%. Викорис-

Таблиця 1. Співвідношення обсягу наданих державних гарантій (ГДБ) до ВВП, співвідношення загального державного боргу (ЗДБ) до ВВП, співвідношення та середнє значення державних гарантій щодо загального боргу для «нових» країн-членів ЄС протягом 2010–2014 років, відсотки

Країна		Середнє значення	2010	2011	2012	2013	2014
Словенія	ГДБ/ВВП		19,73	17,89	16,1	17,82	16,6
	ЗДБ/ВВП		37,9	46,2	53,3	70,0	82,9
	ГДБ/ЗДБ	33,3	52,0	38,8	30,2	25,5	20,0
Польща	ГДБ/ВВП		5,09	6,07	6,04	6,59	6,9
	ЗДБ/ВВП		53,6	54,8	54,4	55,7	48,8
	ГДБ/ЗДБ	11,5	9,5	11,1	11,1	11,8	14,1
Румунія	ГДБ/ВВП		2,23	1,64	1,98	2,07	2,3
	ЗДБ/ВВП		30,5	33,9	37,5	38,8	40,4
	ГДБ/ЗДБ	5,7	7,3	4,8	5,3	5,3	5,7
Латвія	ГДБ/ВВП		2,43	2,61	2,53	1,96	1,7
	ЗДБ/ВВП		39,8	37,5	36,5	35,2	37,8
	ГДБ/ЗДБ	6,0	6,1	7,0	6,9	5,6	4,5
Естонія	ГДБ/ВВП		2,64	2,19	1,95	1,71	1,7
	ЗДБ/ВВП		6,5	6,1	9,7	10,1	9,7
	ГДБ/ЗДБ	26,2	40,4	36,1	20,1	17,0	17,6
Литва	ГДБ/ВВП		1,25	0,86	0,7	0,67	0,8
	ЗДБ/ВВП		36,3	37,3	39,9	39,0	37,7
	ГДБ/ЗДБ	2,3	3,4	2,3	1,8	1,7	2,1
Болгарія	ГДБ/ВВП		1,33	1,15	0,98	0,75	0,6
	ЗДБ/ВВП		14,6	14,8	17,1	17,6	26,9
	ГДБ/ЗДБ	5,8	9,1	7,8	5,7	4,3	2,2
Чехія	ГДБ/ВВП		0,76	0,67	0,94	1,01	0,4
	ЗДБ/ВВП		36,8	39,4	43,9	43,8	41,6
	ГДБ/ЗДБ	1,8	2,1	1,7	2,1	2,3	1,0
Словаччина	ГДБ/ВВП		0,06	0,05	0,04	0,03	0,02
	ЗДБ/ВВП		41,1	43,5	52,1	54,6	54,0
	ГДБ/ЗДБ	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Угорщина	ГДБ/ВВП		9,38	8,81	8,65	7,94	0
	ЗДБ/ВВП		80,9	81,0	78,5	77,3	76,9
	ГДБ/ЗДБ	8,7	11,6	10,9	11,0	10,3	0,0
«Нові» країни-члени ЄС	ГДБ/ЗДБ	10,1					

Джерело: побудовано автором за даними Евростату.

Таблиця 2. Розрахунок обсягу державних гарантій у період 2016–2021 років, млрд. грн.

Період	Співвідношення гарантованого боргу до державного боргу, %	Номінальне ВВП (за даними МВФ)	Державний борг	Гарантований державою борг	Погашення гарантованого боргу (за даними Мінфіну)	Можливий обсяг надання державних гарантій	Співвідношення державного та гарантованого боргу до ВВП, %
2015	24,4	1981,0	1372,0	334,5	79,9	0,0	86,1
2016	26,4	2262,0	1502,0	396,6	16,9	79,0	83,9
2017	22,2	2571,9	1729	383,1	22,7	9,2	82,1
2018	19,8	2888,2	1870	369,6	44,4	30,9	77,5
2019	17,8	3183,3	2002	356,1	26,5	13,0	74,1
2020	16,2	3510,3	2115	342,2	80,4	66,5	70,0
2021	10,0	3822,3	2250	382,2	74,9	114,9	68,9

Джерело: авторський розрахунок.

товуючи умови Меморандуму України з МВФ про економічну та фінансову політику, прогнозні дані МВФ щодо номінального ВВП України, дані Мінфіну стосовно погашення за діючими гарантованими державою позиками (станом на кінець 2015 року), прогнозний обсяг державного боргу на 2015–2017 роки, а також досвід «нових» країн – членів ЄС стосовно

того, що співвідношення гарантованого боргу до державного боргу має знаходитися в межах 10%, автором було проведено оцінки оптимальних обсягів державних гарантій у період 2016–2021 років. Результати відображено в табл. 2.

Як показують розрахунки, забезпечення оптимального співвідношення гарантованого державою боргу до державного

боргу в Україні можна досягнути не відразу, а впродовж декількох років, вдосконалюючи управління в сфері як державного так і гарантованого державою боргу. При збереженні тенденції, визначеної розрахунками, Україна зможе досягнути співвідношення державного та гарантованого боргу до ВВП на рівні, що не перевищуватиме 60 відсотків, не раніше 2024 року.

Результати розрахунку обсягів державних гарантій, що можуть бути надані у період 2016–2021 років з дотриманням вимог Міжнародного валютного фонду щодо поступового зменшення боргового навантаження на економіку, враховуючи необхідність підтримки економічно вигідних інвестиційних проектів та необхідність оптимізації співвідношення гарантованого і державного боргу до 10%, представлено на рис. 9. Надання державних гарантій має чітко окреслену тенденцію, яка вказує на відносний мінімум надання державних гарантій впродовж 2017–2019 років. Так, у 2016 році цей показник може становити 79,0 млрд. грн., у 2017 році – зменшитися до 9,2 млрд. грн., у 2018 році – зрости до 30,9 млрд. грн. та знову зменшитися у 2019 р. до 13,0 млрд. грн. У наступному періоді можливе поступове збільшення обсягу державних гарантій – до 66,5 млрд. грн. у 2020 році та до 114,9 млрд. грн. – 2021 млрд. грн.

Висновки

Отже, на сьогодні в Україні надання кредитів під державні гарантії без належного контролю за станом позичальників та витрачанням цих коштів призвело до додаткових витрат державного бюджету й зростання державних заборгованостей. Так, якщо гарантований борг у 2008 році становив 58,7 млрд. грн., то станом на 30 вересня 2015 року він становить 262,1 млрд. грн., на кінець року його обсяг, за оцінкою Мінфіну, може досягти більше 330 млрд. грн., при цьому видатки бюджету, передбачені на виконання зобов'язань за державними гарантіями, зросли з 1,7 млрд. грн. до 26,2 млрд. грн. відповідно. Це може суттєво змінювати параметри дефіциту бюджету.

З метою вдосконалення в Україні регулювання квазіфіскальних операцій загалом, та отримання кредитів суб'єктами господарювання під державні гарантії враховуючи досвід ЄС та, зокрема, нових країн – членів Європейського Союзу, необхідно вжити такі заходи.

По-перше, запровадити зміни до Положення про управління ризиками в частині розподілу ризиків надання державних гарантій між державою, кредиторами і позичальниками (за досвідом нових країн – членів ЄС державою гарантується не більше 80% обсягу взятого кредиту), а також щодо оприлюднення щоквартальної інформації не тільки за проектом в цілому, а й у розрізі кожної квазіфіскальної операції.

По-друге, з метою запобігання викривлення механізмів ринкової економіки у Євросоюзі обмежити максимальний обсяг надання державних гарантій для малого та середнього бізнесу на рівні еквівалентному 2,5 млн. євро для однієї компанії. Ціну за надання гарантій визначати диференційо-

вано залежно від обсягу фінансових ресурсів, типу юридичної особи, за яку надається гарантія, та ступеню ризику.

По-третє, врахувати досвід нових країн – членів ЄС і забезпечити поступовий перехід до співвідношення гарантованого державою боргу з державним боргом на рівні 10%. Як показує авторський розрахунок сценарію досягнення цього показника, необхідні співвідношення державного та гарантованого державою боргу до ВВП в 2020 році (70%) досягається при певному зниженні обсягу надаваних державних гарантій впродовж 2017–2019 років.

Список використаних джерел

1. Международный валютный фонд/ Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (2007 год) <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf>
2. The Fiscal Transparency Code/ International Monetary Fund – [Washington, D.C.]: International Monetary Fund, P.19. (<http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>)
3. European Commission. Directorate-General for Economic and Financial Affairs Fiscal frameworks across Member States: Commission services country fiches from the 2011 EPC peer review. [Електрон. ресурс]. Режим доступу. – http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp91_en.pdf
4. Ryta Iwona Dziemianowicz, Aneta Kargol-Wasiluk. Fiscal Responsibility Laws in EU Member States and Their Influence on the Stability of Public Finance <http://www.knowledgetaiwan.org/ojs/index.php/ijbi/article/viewFile/521/147>
5. European Commission. Statement. Improving corporate governance: Europe's largest companies will have to be more transparent about how they operate. [Електрон. ресурс]. Режим доступу. – http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-124_en.htm
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України Про затвердження переліку квазіфіскальних операцій і органів влади (управління), відповідальних за проведення оцінки можливого впливу таких операцій на показники бюджету. [Електрон. ресурс]. Режим доступу. – <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/692-2012-%D1%80>
7. Звіт Рахункової палати за 2013 рік. [Електрон. ресурс]. Режим доступу. – http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16744990/Zvit_2013.pdf
8. Рахункова палата України «Висновки щодо виконання державного бюджету України за 2009 рік». [Електрон. ресурс]. Режим доступу. – <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16728123>
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про управління ризиками, пов'язаними з наданням державних гарантій, та розподіл таких ризиків між державою, кредиторами і позичальниками» від 23.02.2011. № 131. [Електрон. ресурс]. Режим доступу. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/131-2011-%D0%BF>
10. Communication from the commission community guidelines on state aid for rescuing and restructuring firms in difficulty. Official Journal of the European Union. C 244/2. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу – [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52004XC1001\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52004XC1001(01))