

УДК 351.8:336.763.3

**В.О. Рядінська,**  
доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,  
завідувач лабораторії  
ДНДІ МВС України, м. Київ,  
**С.В. Нефьодов,**  
провідний науковий співробітник  
ДНДІ МВС України, м. Київ

## КОНТРОЛЬ У СФЕРІ НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ГАРАНТІЙ ЯК ПУБЛІЧНИХ БОРГОВИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ<sup>1</sup>

*У статті досліджується контроль у сфері надання державних гарантій залежно від стадії надання таких гарантій. Розглянуто етапи правової процедури кожної зі стадій надання державних гарантій. Указано, що контроль у сфері надання державних гарантій є видом бюджетного контролю, який спрямований на зниження ризиків, що походять від надання державних гарантій за кредитами (позиками) суб'єктів господарювання в Україні. Визначено види контролю у сфері надання державних гарантій (попередній, поточний та наступний), проаналізовано їх на кожному етапі правової процедури надання державних гарантій.*

**Ключові слова:** державні гарантії, принципал, гарант, бенефіціар, контроль, бюджетний контроль.

*В статье исследуется контроль в сфере предоставления государственных гарантий в зависимости от стадии предоставления таких гарантий. Рассмотрены этапы правовой процедуры каждой из стадий предоставления государственных гарантий. Указано, что контроль в сфере предоставления государственных гарантий является видом бюджетного контроля, который направлен на снижение рисков, исходящих от предоставления публичных гарантий по кредитам (займам) субъектов хозяйствования в Украине. Определены виды контроля в сфере предоставления публичных гарантий (предварительный, текущий и последующий), которые проанализированы на каждом этапе правовой процедуры предоставления государственных гарантий.*

**Ключевые слова:** государственные гарантии, принципал, гарант, бенефициар, контроль, бюджетный контроль.

*Paper examines the regulation of provision of state guarantees, depending on the stage of providing such guarantees. The stages of the legal procedures of each stage of provision of state guarantees are considered. It is stated that control in the provision of public guarantees is a form of a budgetary control, which is aimed at reducing risks derived from the provision of public guarantees on credits (loans) of business entities in Ukraine. The types of control in the provision of public guarantees are defined (previous, current, and next ones), they are analyzed at any stage of legal procedure of state guarantees granting.*

**Keywords:** state guarantees, principal, guarantor, beneficiary, monitoring, budget control.

<sup>1</sup> Закінчення. Початок у попередньому номері.

У попередніх публікаціях нами було приділено увагу контролю у сфері надання державних гарантій як публічних боргових зобов'язань, визначено, що контроль у сфері надання державних гарантій здійснюється залежно від стадії надання цих гарантій і розглянуто попередній контроль у сфері надання державних гарантій (який включає контроль за фінансовим станом позичальника, контроль за дотриманням граничних обсягів державного боргу та державних гарантій та дозволяє зменшити ризик невиконання принципалом зобов'язань за договором кредиту (позики) [1].

Крім попереднього, у сфері надання державних гарантій здійснюється поточний контроль – контроль за цільовим і ефективним використанням кредитів, залучених під публічні гарантії. Відповідно до п. 2 ст. 113 Бюджетного кодексу України, органи фінансового контролю з метою контролю за дотриманням бюджетного законодавства здійснюють контроль за цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), одержаних під державні гарантії [2].

Відповідно до норм Постанови Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо здійснення контролю за цільовим та ефективним використанням іноземних кредитів, залучених державою під державні гарантії” від 06.01.1999 № 23, установлюється процедура супроводження кредитних проектів, наданих під державні гарантії, а саме контроль за цільовим використанням кредиту, залученого під державні гарантії, контроль за фінансовим становищем позичальника, контроль за ефективним використанням кредиту [3]. Згідно з Положенням про управління ризиками, пов'язаними з наданням державних гарантій, та розподіл таких ризиків між державою, кредиторами і позичальниками, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 131, Мінекономрозвитку або інший орган, уповноважений Кабінетом Міністрів України, здійснює контроль за реалізацією проекту, цільовим використанням кредитів (позик), залучених під державні гарантії; щокварталу інформує Міністерство фінансів України про стан реалізації проекту, фінансовий стан позичальника та його кредитний рейтинг, інформує Кабінет Міністрів України та Міністерство фінансів України про виявлені відхилення фактичних показників проекту від планових, а також виникнення обставин, які загрожують або можуть загрожувати реалізації проекту або спроможності позичальника виконувати гарантовані зобов'язання [4]. Отже, на Мінекономрозвитку покладаються обов'язки зі здійснення контролю з супроводження кредитних проектів, наданих під публічні гарантії, проте в нормативних актах, що визначають правовий статус зазначеного органу (Указ Президента України “Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі” від 31.05.2011 № 634/2011, Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459), такі повноваження не закріплюються, а отже, зазначені нормативні акти потребують удосконалення шляхом доповнення їх нормами, які б визначали повноваження Мінекономрозвитку щодо контролю за наданням державних гарантій.

Таким чином, поточний контроль у сфері надання державних гарантій (контроль за цільовим і ефективним використанням кредитів, залучених під публічні гарантії) включає: супроводження кредитних проектів, наданих під державні гарантії (контроль за реалізацією проекту, контроль за цільовим використанням кредиту, залученого під державні гарантії, виявлення відхилень фактичних показників проекту від планових, а також обставин, які загрожують або можуть загрожувати реалізації проекту або спроможності позичальника виконувати гарантовані зобов'язання); контроль за фінансовим становищем

позичальника (контроль за фінансовим станом позичальника та його кредитним рейтингом; контроль за ефективним використанням кредиту).

Крім попереднього та поточного контролю, у сфері надання державних гарантій застосовується також контроль за стягненням заборгованості суб'єктів господарювання за регресними вимогами за публічними гарантіями. Як зазначалося раніше, пред'явлення регресних вимог до принципала є факультативною стадією правової процедури надання державних гарантій, які виникають у випадках, коли принципал не може виконувати зобов'язання за договором кредиту (позики), залученим під публічні гарантії. У таких випадках держава як гарант перебирає на себе зобов'язання з виконання зобов'язань перед бенефіціаром за таким договором, отримуючи натомість право регресних вимог до принципала.

У ч. 7 ст. 17 Бюджетного кодексу України передбачається, що платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань держави, здійснюються згідно з відповідними договорами незалежно від обсягу коштів, призначених для реалізації цієї мети в законі про Державний бюджет України, у такому ж порядку, як це визначено ч. 6 ст. 16 Бюджетного кодексу України, та відображаються як надання кредитів з бюджету стосовно суб'єктів господарювання, зобов'язання яких гарантовані [2]. Згідно з ч. 6 ст. 16 Бюджетного кодексу України, витрати на обслуговування та погашення державного боргу здійснюються Міністерством фінансів України відповідно до кредитних договорів, а також нормативно-правових актів, за якими виникають державні боргові зобов'язання, незалежно від обсягу коштів, визначеного на таку мету законом про Державний бюджет України [2]. Таким чином, виконання гарантом зобов'язань за державною гарантією характеризується тим, що платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань за державними гарантіями, здійснюються Міністерством фінансів України відповідно до кредитних договорів, а також нормативно-правових актів, за якими виникають державні боргові зобов'язання, незалежно від обсягу коштів, призначених для реалізації цієї мети в законі про Державний бюджет України, та відображаються як надання кредитів із бюджету стосовно суб'єктів господарювання, зобов'язання яких гарантовані. При цьому, якщо очікуваний обсяг витрат на обслуговування та погашення державного боргу перевищить обсяг коштів, визначений законом про Державний бюджет України на таку мету, Міністерство фінансів України невідкладно інформує про це Кабінет Міністрів України, а Кабінет Міністрів України невідкладно інформує про очікуване перевищення таких витрат Верховну Раду України й подає у двотижневий строк пропозиції про внесення змін до закону про Державний бюджет України [2]. Крім цього, гарант за публічними гарантіями може укласти с бенефіціаром договір про реструктурування сум, повернення яких гарантовано (ч. 8 ст. 17 Бюджетного кодексу України).

У разі виконання гарантом зобов'язань за державною гарантією в нього з'являється право пред'явлення регресних вимог до принципала, що передбачено ч. 8 ст. 17 Бюджетного кодексу України [2]. Згідно з положеннями зазначеної норми, у випадку, якщо гарант виконує зобов'язання перед бенефіціаром (шляхом здійснення платежів за рахунок коштів державного бюджету або шляхом укладання з такими кредиторами договорів про реструктурування сум, повернення яких гарантовано), то у принципала автоматично виникає прострочена заборгованість перед державою в обсязі фактичних витрат державного бюджету та/або таких реструктурованих сум, а до держави переходять права кредитора та право вимагати від таких суб'єктів господарювання погашення заборгованості в установленому

законом порядку, якщо такі права не були передбачені відповідними договорами, тобто – виникає право пред'явлення регресних вимог до принципала. При цьому, згідно з п. 2 цієї ж норми, таке право виникає у держави відносно стягнення простроченої заборгованості у повному обсязі, незалежно від стану виконання державою зобов'язань за такими кредитами (позиками) [2].

Аналізуючи норми ст. 17 Бюджетного кодексу України, можна дійти висновку, що регресні вимоги до принципала за публічними гарантіями можуть реалізовуватися двома шляхами: шляхом стягнення сум заборгованості суб'єктів господарювання за регресними вимогами в позовному порядку та шляхом продажу прав вимоги погашення простроченої заборгованості за кредитами (позиками), залученими під публічні гарантії.

Стягнення сум заборгованості суб'єктів господарювання за регресними вимогами за публічними гарантіями в позовному порядку здійснюються органами фіскальної служби, оскільки згідно з абз. 1 ч. 9 ст. 17 Бюджетного кодексу України, стягнення заборгованості суб'єкта господарювання перед державою (АРК або міськрадою) за кредитом, залученим під публічну гарантію, покладається на органи доходів і зборів, що є органами стягнення такої заборгованості у порядку, передбаченому Податковим кодексом України або іншим законом, включаючи погашення такої заборгованості за рахунок майна цього суб'єкта господарювання [2]. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України “Про державну фіскальну службу України” від 21.05.2014 № 236, органи доходів і зборів були перейменовані у Державну фіскальну службу України [4]. Відповідно до п. 67 цієї постанови, органи фіскальної служби проводять роботу зі стягнення заборгованості із суб'єктів господарювання за кредитами та позиками, залученими державою або під державні гарантії [4]. Згідно з пп. 19<sup>1</sup>.1.38, 20.1.19. Податкового кодексу України, зазначені органи забезпечують стягнення сум простроченої заборгованості суб'єктів господарювання перед державою (Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста) за кредитами (позиками), залученими державою (Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста) або під державні (місцеві) гарантії, а також за кредитами із бюджету в порядку, визначеному цим Кодексом та іншими законами України [6]. Частиною 1 підрозділу 10 “Інші перехідні положення” Податкового кодексу України передбачено, що погашення простроченої заборгованості суб'єкта господарювання перед державою за кредитом (позикою), залученим державою або під державну гарантію, а також за кредитом з бюджету (включаючи плату за користування такими кредитами (позиками) та пеню) здійснюється в порядку, визначеному гл. 9 розд. II Податкового кодексу України [6]. У гл. 9 розд. II Податкового кодексу України передбачається порядок погашення податкового боргу платників податків. Таким чином, стягнення сум заборгованості суб'єктів господарювання за публічними гарантіями в регресному порядку забезпечують органи фіскальної служби України в порядку, передбаченому для погашення податкового боргу платників податків.

У інформаційному листі Вищого адміністративного суду України від 10.10.2013 № 1385/12/13-13 щодо цього питання зазначалося, що, виходячи з норм гл. 9 розд. II Податкового кодексу України, прострочена заборгованість суб'єкта господарювання перед державою за кредитом (позикою), залученим державою або під державну гарантію, хоча й не перетворюють заборгованість суб'єктів господарювання перед державою на різновид грошових зобов'язань із податків, але встановлюють, що така заборгованість погашається в однаковому з податковим боргом порядку; правовідносини, що виникають під час погашення

податкового боргу, є публічно-правовими. При цьому органами стягнення є органи фіскальної служби, які під час вжиття заходів, спрямованих на погашення відповідної заборгованості, спрямовані на виконання своїх владних повноважень щодо погашення податкового боргу, визначених Податковим кодексом України. Позови, спрямовані на погашення податкового боргу, підлягають розгляду адміністративними судами на підставі пункту 5 частини другої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України. Враховуючи тотожність порядку погашення податкового боргу та погашення простроченої заборгованості суб'єкта господарювання перед державою за кредитом (позикою), залученим державою або під державну гарантію, а також за кредитом з бюджету (включаючи плату за користування такими кредитами (позиками) та пеню), справи за позовами щодо стягнення заборгованості перед державою, зазначеної в Перехідних положеннях до Податкового кодексу України, належать до юрисдикції адміністративних судів [7]. Тобто органи фіскальної служби свої владні повноваження щодо погашення податкового боргу реалізують шляхом подання позовів, спрямованих на стягнення сум заборгованості суб'єктів господарювання за публічними гарантіями в регресному порядку, що подаються в такому ж порядку й на умовах, як і для позовів з погашення податкового боргу платників податків.

Таким чином, наступний контроль у сфері надання публічних гарантій – це контроль за стягненням заборгованості із принципала за регресними вимогами за публічними гарантіями.

Підсумовуючи зазначене вище, констатуємо:

– контроль у сфері реалізації публічних гарантій як вид бюджетного контролю, спрямований на зменшення ризиків, що виникають при наданні публічних гарантій за кредитами (позиками) суб'єктів господарювання в Україні з метою економії бюджетних коштів та забезпечення інтересів держави;

– види контролю у сфері реалізації публічних гарантій: попередній, поточний та наступний;

– попередній контроль у сфері надання публічних гарантій – контроль за фінансовим станом позичальника (визначення наявності в цього суб'єкта заборгованості перед державою за кредитами (позиками), залученими під гарантії, та кредитами з державного (місцевого) бюджету; встановлення кредитного рейтингу цього суб'єкта тощо) та дотриманням граничних обсягів державного (місцевого) боргу та державних (місцевих) гарантій (здійснюється до надання публічних гарантій). Забезпечення належного попереднього контролю у сфері надання публічних гарантій дозволяє зменшити ризик невиконання принципалом зобов'язань за договором кредиту (позики);

– поточний контроль у сфері надання публічних гарантій – контроль за цільовим і ефективним використанням кредитів, залучених під гарантії, здійснюється шляхом супроводження кредитних проектів, наданих під гарантії (контроль за реалізацією проекту, контроль за цільовим використанням кредиту, залученого під публічні гарантії, виявлення відхилення фактичних показників проекту від планових, а також обставин, які загрожують або можуть загрожувати реалізації проекту або спроможності позичальника виконувати гарантовані зобов'язання) та контролю за фінансовим становищем позичальника і його кредитним рейтингом.

– наступний контроль у сфері надання публічних гарантій – контроль за стягненням заборгованості із принципала за регресними вимогами.

Аналіз контролю у сфері надання публічних гарантій в Україні дозволяє констатувати, що він є недосконалим настільки, що Уряд вже приймав рішення

щодо покладення мораторію на надання державних гарантій, проте подібний захід, на нашу думку, є занадто радикальним. Вирішення проблем, що склалися у сфері контролю за надання публічних гарантій в Україні, можливе шляхом запозичення зарубіжного досвіду. Для України, яка прагне вступити до ЄС, актуальності набуває правова регламентація контролю за надання публічних гарантій саме в ЄС, і, особливо, у постсоціалістичних країнах-членах ЄС (“нових країн”), оскільки для таких країн діють певні обмеження щодо надання публічних гарантій, спрямованих на забезпечення контролю у цій сфері.

У ЄС правове регулювання державних гарантій здійснюється на підставі “Тимчасового порядку ЄС щодо заходів державної допомоги для підтримки доступу до фінансів протягом поточної фінансової та економічної кризи”, відповідно до якого запроваджено спеціальні процедури надання державних гарантій підприємствами під кредити комерційних банків – встановлення максимального розміру таких гарантій для одного суб’єкта господарювання, який не може перевищувати річної суми витрат на оплату праці та сплату внесків на державне соціальне страхування за попередній рік [8]. Однією з головних умов надання публічних гарантій є з’ясування відомостей про принципала – визначення його фінансового становища та інших, передбачених в “Принципах ЄС щодо надання державної підтримки для відновлення платоспроможностей компаній в умовах кризи” відомостей, однією з яких є строк створення принципала (у випадку, якщо суб’єкт господарювання створено менш, ніж за три роки, то вони не включаються до переліку потенційних суб’єктів, яким може бути надана підтримка держави, і, відповідно, публічні гарантії залучених ними кредитів) [9]. Крім цього, відповідно до законодавства ЄС, публічні гарантії не можуть перевищувати 80% обсягу кредиту, що залучається під публічні гарантії [9]. Для “нових країн” учасниць ЄС з метою запобігання спотворенню механізмів ринкової економіки в Євросоюзі встановлено обмеження щодо максимального обсягу публічних гарантій (на рівні 2,5 млн євро) для одного суб’єкта господарювання [10]. Найбільші обсяги публічних гарантій надано у Словенії – 16,6 % ВВП, Польщі – 6,9 % ВВП, Румунії – 2,3 % ВВП, Латвії та Естонії – 1,7 % ВВП [10].

Таким чином, контроль у сфері надання державних гарантій в Україні необхідно вдосконалювати ще на попередній стадії, коли аналізується фінансовий стан позичальника, і передбачити встановлення додаткового обмеження до принципала – строку створення принципала, і у випадку, якщо суб’єкт господарювання створено менш, ніж за три роки, то вони не включаються до переліку потенційних суб’єктів, яким може бути надана підтримка держави, і, відповідно, публічні гарантії залучених ними кредитів. Крім цього, доцільно встановити обмеження щодо публічних гарантій – обмежити розмір гарантій 80% обсягу отриманого кредиту (позики) і обмежити максимальний обсяг надання публічних гарантій на рівні, еквівалентному 2,5 мільйонів євро для одного суб’єкта господарювання. Запропоновані заходи доцільно запровадити шляхом внесення відповідних змін до “Положення про управління ризиками в частині розподілу ризиків надання публічних гарантій між державою, кредиторами і позичальниками”.

Крім цього, вважаємо, що з метою вдосконалення фінансово-правового регулювання надання державних гарантій в Україні доцільно:

1) зробити зміни до Постанови Кабінету Міністрів України “Про Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі” від 20.08.2014 № 459:

– ч. 4 доповнити п. 238 такого змісту: “здійснює контроль за реалізацією проекту, цільовим використанням кредитів (позик), залучених під публічні гарантії, фінансовим станом позичальника; щокварталу інформує Міністерство фінансів

України про стан реалізації проекту, фінансовий стан позичальника та його кредитний рейтинг, інформує Кабінет Міністрів України та Міністерство фінансів України про виявлені відхилення фактичних показників проекту від планових, а також виникнення обставин, які загрожують або можуть загрожувати реалізації проекту або спроможності позичальника виконувати гарантовані зобов'язання”;

2) внести зміни до Положення про управління ризиками в частині розподілу ризиків надання публічних державних гарантій між державою, кредиторами й позичальниками, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 131:

– ст. 6 доповнити пунктом 4 та викласти його у такій редакції: “у випадку, якщо суб'єкти господарювання створено менш ніж за три роки до того, як вони претендують на отримання державної підтримки, то вони не включаються до переліку потенційних суб'єктів, яким може бути надана така підтримка”;

– ввести ст. 12 такого змісту: “розмір наданих гарантій не може перевищувати 80 % обсягу отриманого кредиту (позики); максимальний обсяг надання публічних гарантій для одного суб'єкта господарювання повинен бути не вище суми, еквівалентній 2,5 мільйонів євро у перерахунку за курсом Національного банку України на день надання таких гарантій”.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Рядінська В.О., Нефьодов С.В. Контроль у сфері надання державних гарантій як публічних боргових зобов'язань. Наука і правоохорона. 2017. № 3.

2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. Офіційний вісник України. 2010. № 59. Ст. 2047.

3. Про заходи щодо здійснення контролю за цільовим та ефективним використанням іноземних кредитів, залучених державою під державні гарантії : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.01.1999 № 23. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/23-99-%D0%BF> (дата звернення 08.11.2017).

4. Положення про управління ризиками, пов'язаними з наданням державних гарантій, та розподіл таких ризиків між державою, кредиторами і позичальниками : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 131. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/131-2011-%D0%BF> (дата звернення 09.11.2017).

5. Про державну фіскальну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/414-97-%D0%BF> <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF/print1484118754879057> (дата звернення 06.11.2017).

6. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.

7. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 10.10.2013 № 1385/12/13-13. URL : [http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/inf\\_list/il10\\_10\\_2013N1385\\_12\\_13\\_13/](http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/inf_list/il10_10_2013N1385_12_13_13/) (дата звернення 08.11.2017).

8. Faccio M., R. Masulis, McConnell J. Political Connections and Corporate Bailouts. *Journal of Finance*. 2006. Vol. 61. № 6. P. 2597–2635.

9. Communication from the commission community guidelines on state aid for rescuing and restructuring firms in difficulty // Official Journal of the European Union. – С 244/2 URL: [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)) (дата звернення 06.11.2017).

10. Improving corporate governance: Europe's largest companies will have to be more transparent about how they operate / European Commission. Statement. URL : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-14-124\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-124_en.htm) (дата звернення 09.11.2017).

Отримано 20.11.2017