

2.2. Державні та місцеві гарантії як форми державної підтримки суб'єктів господарювання

В Україні, як і в європейських країнах, державна підтримка суб'єктам господарювання становить собою один із механізмів ефективного функціонування внутрішнього ринку і антикризової політики; залучення інвестицій; запобігання невиннованому спотворенню конкуренції; сприяння реалізації стратегічно важливих проектів, прискорення економічного розвитку, доступу суб'єктів господарювання до кредитних ресурсів комерційних банків, лізингових компаній, інвестиційних фондів; зміцнення бюджетної дисципліни та контролю за ефективністю витрачання державних і місцевих ресурсів. Тож абсолютно логічно, що державну підтримку суб'єктів/галузі наковці визначають як комплекс заходів, спрямований переважно на фінансове стимулювання діяльності певних видів суб'єктів/галузі для забезпечення соціально-економічного сталого розвитку держави, що здійснюється органами державної влади або місцевого самоврядування в порядку та за умов, передбачених законодавством, за допомогою розподілу, перерозподілу та витрачання публічних фінансових ресурсів шляхом виділення фінансових активів з бюджетів (пряма державна підтримка) або використання певних фінансових важелів, які забезпечуються за рахунок коштів бюджетів (непряма державна підтримка)¹.

Відповідно до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання»² державна допомога суб'єктам господарювання становить собою підтримку у будь-якій формі суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, що спотворює або загрожує спотворенням економічної конкуренції, створюючи переваги для виробництва окремих видів товарів чи провадження окремих видів господарської діяльності. У ст. 4 зазначеного

¹ Тригубенко М.В. Поняття і форми державної фінансової підтримки суб'єктам господарювання в Україні: правовий аспект. *Legea si Viata*. 2016. № 11/2. С. 120–123.

² Про державну допомогу суб'єктам господарювання: Закон України від 01 лип. 2014 р. № 1555-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18#n42>.

нормативно-правового акта закріплені форми такої допомоги, однією з яких є надання гарантій.

Зазвичай гарантії залежно від їх правового режиму поділяють на приватно-правові (наприклад, банківські) та публічно-правові. Тож зважаючи зміст ст. 4 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» використовується термін «гарантії», з урахуванням того, що така допомога полягає у передачі ресурсів держави чи місцевих ресурсів окремим суб'єктам господарювання, а також у втратах доходів відповідних бюджетів, констатуємо, що до публічно-правових гарантій наразі відносяться державні і місцеві гарантії, передбачені ст. 17 Бюджетного кодексу України.

Показово, що термін «державні гарантії» використовується в різних галузях українського законодавства – конституційному, фінансовому, господарському тощо. Однак, як слушно зазначають науковці, змістове навантаження цього терміну суттєво різняться. Приміром, у фінансовому законодавстві поняття «державні гарантії» має особливий юридичний зміст, оскільки визначається як вид боргового зобов'язання держави, за яким держава зобов'язується при настанні гарантійного випадку сплатити бенефіціару за його вимогою визначену в зобов'язанні грошову суму за рахунок коштів відповідного бюджету¹. Що стосується інших галузей законодавства, то дефініція «державні гарантії» використовується переважно у загальноприйнятому значенні закріплення зобов'язань держави з забезпечення прав фізичних та юридичних осіб (закріплення стабільних умов діяльності для певних суб'єктів господарювання чи суб'єктів інвестиційної діяльності, соціальних зобов'язань держави стосовно забезпечення потреб людини в матеріальних благах і послугах та фінансових ресурсів для їх реалізації, щодо протидії виникненню і поширенню певних захворювань, ядерної безпеки, стосовно надання безоплатної правової допомоги тощо)².

Правове регулювання відносин щодо надання державних і місцевих гарантій здійснюється нормами як фінансового, так і цивільного

¹ Нефьодов С.В., Рядінська В. О. Фінансово-правове регулювання надання державних (місцевих) гарантій в Україні: монографія. Київ, 2019. С. 20, 21.

² Нефьодов С.В. Категорія «державні гарантії» в юридичній науці. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2017. № 2. С. 96.

та господарського права. Водночас, за справедливим застереженням науковців, спостерігається пріоритет фінансово-правового регулювання над приватноправовим, що зумовлено публічно-правовою природою суспільних відносин, що аналізуються.¹ Наведене є цілком логічним. Зазначимо, що усі форми державної допомоги суб'єктам господарювання, закріплені в Законі України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» характеризуються певними особливостями, не є виключенням державні та місцеві гарантії. Зокрема, відмінність гарантії від інших форм державної (публічної) допомоги полягає в тому, що при її наданні не виникає зобов'язання здійснювати видатки, тобто витратити кошти згідно з затвердженою бюджетною програмою, а формується умовний борг публічного утворення, яке надає такий вид державної допомоги, – гарантований борг.² Окрім того, застосування державної (місцевих) гарантії спрямовано, насамперед, не на забезпечення належного або реального виконання перед кредитором зобов'язання боржника, а на стимулювання діяльності у певній сфері господарювання чи певного суб'єкта господарювання, діяльності, визнаної державою такою, що заслуговує підтримки³.

Показово, що бюджетне законодавство України не містить визначення державних та (або) місцевих гарантії. У п. 15¹ ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України закріплено визначення поняття «гарантієне зобов'язання», яке становить собою зобов'язання гаранта повністю або частково виконати боргові зобов'язання суб'єкта господарювання – резидента України перед кредитором у разі невиконання таким суб'єктом його зобов'язань за кредитом (позикою), залученим під державну чи місцеву гарантію. Порядок надання державних та місцевих гарантії регламентовано ст. 17 Бюджетного кодексу України.

¹ Буряк І. В. Фінансово-правове регулювання місцевих гарантії: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2019. С. 29.

² Буряк І. В. Фінансово-правове регулювання місцевих гарантії: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2019. С. 13.

³ Нефьодов С.В., Рядінська В.О. Фінансово-правове регулювання надання державних (місцевих) гарантії в Україні: монографія. Київ., 2019. С. 39; Єрко Г.Г., Рядінська В.О. Правове регулювання надання державної фінансової підтримки в Україні: монографія. Київ., 2016. С. 55.

З огляду на те, що законодавець не визначає змістового наповнення категорій «державні гарантії» та «місцеві гарантії», звернемося до наукових напрацювань. Відразу зауважимо, що у наукових джерелах при характеристиці наведених явищ не звертається увага на тому, у якому саме контексті розглядаються державні та місцеві гарантії: як правовідносини, правові інститути, чи певна діяльність уповноважених органів.

Так, О. Р. Гофман пропонує визначати державну гарантію як письмове, строкове, платне, грошове зобов'язання України щодо виконання гарантованого зобов'язання перед кредитором, за умови прострочення його виконання боржником, у порядку встановленому законом та договором, що виникає на конкурсній основі, унаслідок прийняття відповідного акта Кабінетом Міністрів України, у межах, за рахунок і за напрямками, визначеними законом про Державний бюджет України¹. В цілому такий підхід дозволяє охарактеризувати сутність розглядуваного явища. Вочевидь, що у даному випадку науковець акцентує увагу на державній гарантії як правовідносинах. При цьому такі відносини реалізуються через здійснення операцій, пов'язаних з наданням державою гарантії на відповідних умовах з метою державно-допомоги суб'єктам господарювання. Однак, наразі не всі гарантії передбачають проведення конкурсу, а також не завжди при наданні державної гарантії наявне прострочення виконання зобов'язання господарюючим суб'єктом, адже фінансових зобов'язань у гаранта перед кредитором на момент надання гарантій не виникає.

Дещо інакше підходить до визначення державних гарантій І. В. Грачова. Вчена вважає, що їх характерними ознаками є такі, як: 1) регламентована насамперед нормами публічного права, а норми приватного права застосовуються лише у випадках, прямо передбачених законом; 2) гарантом виступає держава, яка самостійно визначає порядок надання гарантії, на підставі чого сторони у вказаних правовідносинах є нерівними; 3) хоча вона здійснюється і щодо матеріальних благ, її основна мета – стимулювання державою інвести-

¹ Гофман О. Р. Державна гарантія як засіб забезпечення виконання господарських зобов'язань: автореф. дис... канд. юрид. наук, Одеса, 2014. С. 8.

ційної діяльності¹. Зазначимо, що фінансово-правові відносини завжди характеризується нерівністю суб'єктів, відносини надання державних та місцевих гарантій не є виключенням. Водночас наразі акценти навіть у регулюванні фінансових відносин дещо змінюються. Режими правового регулювання в сучасних умовах починають будуватися таким чином, аби при очевидній спрямованості на забезпечення публічних інтересів, створювалися належні умови для повного задоволення інтересів суспільства, окремих осіб, гідного існування людини у державі. «Публічність фінансової діяльності, – пише О. Е. Лукашева, – не повинна нівелювати інтереси приватні, тобто інтереси зобов'язаних сторін фінансових правовідносин. Вказані інтереси повинні знаходитися на одному правовому рівні, а досягнення їх балансу має бути основною метою діяльності інститутів державної влади»². На таке цілком об'єктивне прагнення наразі стали звертати увагу дедалі більше вчених, адже «основне призначення держави полягає в побудові такої системи права, де враховувалися б інтереси всіх учасників цієї сфери суспільних відносин. Таким чином, для забезпечення необхідної організованості правовідносин, потрібним є дотримання балансу приватних і публічних інтересів і відображення їх в чинному законодавстві»³. Тож, зважаючи на наявні тенденції розвитку України, яка обрала шлях формування правової системи, що передбачає запровадження реальних засобів, здатних забезпечити її ефективно і результативно функціонування, державну допомогу суб'єктам господарювання, відносини державної гарантії також мають на меті задоволення не лише публічних інтересів, а й приватних.

С. В. Нефьодов і В. О. Рядінська пропонують використовувати поняття публічні гарантії як вид публічних умовних боргових

¹ Грачева И. В. Государственные гарантии как способ обеспечения исполнения обязательств: финансово-правовой аспект. *Юридический мир*. 2007. № 1. С. 40–46.

² Лукашева О.Е. Конституційно-правові засади публічної фінансової діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2016. С. 23.

³ Макух О.В. Динаміка фінансових правовідносин: методологічний аспект: дис. доктора юрид. наук. Запоріжжя, 2017. С. 128, 129; Соотношение частных и публичных интересов в условиях реформирования законодательства Российской Федерации: монография / под общ. ред. О.Ю. Бакаевой. Москва: Юрлитинформ, 2010. С. 48.

зобов'язань держави в особі відповідних органів (гаранта) перед кредитором (бенефіціаром) з повного або часткового виконання платежів на його користь за умов невиконання принципалом (третьою особою, зобов'язання за якою бере на себе гарант) боргових зобов'язань за одержаними позиками/кредитами щодо повернення грошових коштів, за рахунок коштів відповідних бюджетів.¹ Показово, що правники також зазначають ознаки, які притаманні публічним гарантіям. Це, зокрема: 1) виконання зобов'язань за публічною гарантією передбачається у витратній частині відповідного бюджету, проте відповідальність гарант несе лише у випадку неплатоспроможності принципала, тобто фінансових зобов'язань у гаранта перед бенефіціаром на момент надання гарантій не виникає; 2) за умов належного виконання принципалом своїх боргових зобов'язань перед бенефіціаром гарант фактично звільнюється від прийнятого раніше боргового зобов'язання; 3) умови надання гарантій визначаються гарантом в односторонньому порядку; 3) надання державних гарантій спрямовано на державну підтримку принципала; 4) гарант (який виступає як кредитор (регредієнт)) має право на регресні вимоги до принципала (вимагати відшкодування збитків, що виникли в результаті виплати ним сум при виконанні обов'язку замість боржника (регресата)); 5) у випадку виконання принципалом зобов'язань, забезпечених публічною гарантією, на відповідну суму зменшується зовнішній або внутрішній борг держави. У підсумку вчені пропонують закріпити поняття публічних гарантій у п. 43-1 ст. 1 Бюджетного кодексу України². Як вбачається такі міркування можуть мати місце, але більше як теоретична абстракція. Пояснимо нашу точку зору.

Дійсно, вказані гарантії характеризуються публічною природою. Це означає, що: (а) порядок їх надання регламентовано нормами публічного права, яким є бюджетне право; (б) обов'язковими учасниками у правовідносинах з надання таких гарантій є органи державної влади (зокрема, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України та ін.) та органи місцевого самоврядування (відповідні місь-

¹ Рядінська В.О., Нефьодов С.В. Фінансово-правове регулювання надання державних (місцевих) гарантій в Україні: монографія. Київ, 2019. 182 с.

² Там само.

кі ради); (в) порядок їх надання має яскраво виражений імперативний характер та нерівність учасників. Водночас з огляду на конвергенцію публічного і приватного інтересів при фінансово-правовому регулюванні, на що ми звертали увагу вище, суперечливість і динаміку розвитку економічної сфери, наявність багатьох чинників впливу, а також зважаючи на те, що головною метою державних гарантій є, перш за все, допомога суб'єктам господарювання, стимулювання державою певних сфер діяльності, серед наведених характеристик має бути також поєднання публічних і приватних інтересів.

Окрім того, вважаємо, що має бути застосовано інший підхід стосовно окреслення взаємозв'язку державної гарантії та державного боргу. Так, С. В. Нефьодов і В. О. Рядінська пишуть, що у випадку виконання принципалом зобов'язань, забезпечених публічною гарантією, на відповідну суму зменшується зовнішній або внутрішній борг держави. Дійсно, так може статися, але не у всіх випадках, оскільки не завжди відносини з державної гарантії призводять до виникнення відносин з державного боргу (фінансових зобов'язань у гаранта перед бенефіціаром на момент надання гарантій не виникає).

І ще одне зауваження. Законодавчо закріплюючи визначення саме публічних, а не державних і місцевих гарантій, ми тим самим будемо порушувати логіку, закладену в Бюджетному кодексі України. Це призведе до того, що дотримуючись запропонованого підходу С. В. Нефьодим і В. О. Рядінською виникне потреба у тому, що всі поняття, які за замістом є «парними» (тобто передбачають їх застосування у контексті як держави, так і на територіальних громадах, наприклад, місцевий бюджет – державний бюджет, місцевий борг – державний борг), ми будемо змушені перейменувати у публічні. Однак, навряд чи це потрібно робити. Об'єднання поняттям «публічні гарантії» двох взаємопов'язаних, однак цілком самостійних правових явищ, не сприятиме усуненню проблем у застосуванні юридичних термінів, а навпаки, буде їх провокувати.

Згідно з ст. 17 Бюджетного кодексу України державні гарантії можуть надаватися виключно у межах і за напрямками, що визначені законом про Державний бюджет України, на підставі: (а) рішення Кабінету Міністрів України – для забезпечення часткового виконання

боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України; (б) міжнародних договорів України – для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України. За дорученням Кабінету Міністрів України відповідні правочини щодо його рішень вчиняє Міністр фінансів України (а з 1 січня 2020 року Голова Боргового агентства України)¹.

Щодо місцевих гарантій, то вони можуть надаватися за рішенням: 1) Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної міської ради для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання - резидентів України, що належать до комунального сектору економіки міста або Автономної Республіки Крим, розташовані на відповідній території та здійснюють на цій території реалізацію інвестиційних проектів, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій; 2) відповідної обласної ради для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання - резидентів України, що належать до комунального сектору економіки, розташовані на відповідній території та здійснюють на цій території реалізацію інвестиційних проектів, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури, відновлення та реконструкція об'єктів спільної власності територіальних громад або державної власності, що перебувають в управлінні обласних рад, обласних державних адміністрацій, або впровадження ресурсозберігаючих технологій, а також реалізацію проектів будівництва, реконструкції, капітального ремонту автомобільних доріг загального користування державного, місцевого значення².

Характеризуючи державні та місцеві гарантії, потрібно розглянути питання, пов'язане із визначенням кола суб'єктів, які беруть участь у їх наданні. Це відповідні міські ради, Міністерство фінансів (з 1 січня 2020 р. Боргове агентство України) та інші. Згідно із ч. 1 ст. 70

¹ Ст. 17 Бюджетного кодексу України від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n407>; Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України від 14 листоп. 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/293-20#n50>

² Ч. 2 ст. 17 Бюджетного кодексу України від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n407>

Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рада або за її рішенням інші органи місцевого самоврядування можуть здійснювати місцеві запозичення та отримувати позики місцевим бюджетам відповідно до вимог, встановлених Бюджетним кодексом України.

На підставі аналізу ч. 2 ст. 17 Бюджетного кодексу України можемо зробити висновок, що місцеві гарантії надаються за рішенням таких суб'єктів, як: (а) Верховна Рада Автономної Республіки Крим; (б) відповідна міська рада; (в) відповідна обласна рада. У той же час потребує чіткого закріплення декілька аспектів. По-перше, які інші органи місцевого самоврядування можуть приймати рішення про надання місцевих гарантій; по-друге, в яких випадках відповідні місцеві ради можуть або повинні уповноважити ці «інші органи місцевого самоврядування» на прийняття рішень про надання місцевих гарантій.

Зазначимо, що на сьогодні в Україні державні гарантії не є широко застосованою формою підтримки суб'єктів господарювання (порівняно з іншими, наприклад, податковими пільгами, розстроченням або розстроченням податкових платежів). Так, у 2015 році Урядом було прийнято чотири рішення про надання гарантій та фактично надано три гарантії на загальну суму 7,4 млрд грн (договір для забезпечення виконання боргових зобов'язань ПАТ «Укргідроенерго» за кредитом ЄБРР, укладений у грудні 2015 року (набрав чинності у березні 2016 року), що становить майже 30 відс. граничного обсягу, встановленого Законом про бюджет на 2015 рік.

У 2016 році надано 13 державних гарантій на суму 21,9 млрд грн, а саме: щодо внутрішніх зобов'язань – 11 гарантій на суму 2,9 млрд грн за зобов'язаннями державних підприємств з метою підвищення обороноздатності і безпеки держави; щодо зовнішніх зобов'язань – на суму 5,3 млрд грн, або 180 млн євро для фінансування інвестиційних, інноваційних, інфраструктурних та інших проектів розвитку під позичку ПАТ «Укргідроенерго» та 13,7 млрд грн, або 500 млн дол. США, – для забезпечення виконання боргових зобов'язань ПАТ «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України»¹.

¹ Звіт Рахункової палати про результати аналізу звітності щодо державного та гарантованого державою боргу за 2017 р. URL: http://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2017/16-3_2017/Zvit_16-3_2017.pdf

У 2017 році було надано 6 державних гарантій на суму 8,0 млрд грн, а саме: щодо внутрішніх зобов'язань – 5 гарантій на суму 1,1 млрд грн. Зокрема, отримувачами державних гарантій були:

1) Приватне акціонерне товариство «Завод «Кузня на Рибальсько-му», Державна гарантія від 29.12.2017 №13010-05/229 (Постанова КМУ від 04.10.2017 №746), сума гарантованої позики/кредиту в національній валюті – 528,9 млн грн;

2) Державне підприємство «Київський бронетанковий завод», Державна гарантія від 29.12.2017 №13010-05/230 (Постанова КМУ від 04.10.2017 №747), сума гарантованої позики/кредиту в національній валюті – 381,4 млн грн;

3) Товариство з обмеженою відповідальністю «НВЦ «Інфозахист», Державна гарантія від 29.12.2017 №13010-05/232 (Постанова КМУ від 06.12.2017 №965), сума гарантованої позики/кредиту в національній валюті – 110,0 млн грн;

4) Товариство з обмеженою відповідальністю «ЕСОММ СО», Державна гарантія від 29.12.2017 №13010-05/231 (Постанова КМУ від 06.12.2017 №941), сума гарантованої позики/кредиту в національній валюті – 31,4 млн грн;

5) Товариство з обмеженою відповідальністю «РДЛ», Державна гарантія від 29.12.2017 №13010-05/233 (Постанова КМУ від 06.12.2017 №964), сума гарантованої позики/кредиту в національній валюті – 11,9 млн грн. Щодо зовнішніх зобов'язань, то у 2017 році було надано 1 гарантію. Отримувачем виступало Державне підприємство «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом», Договір гарантії від 21.12.2017 № 13010-05/203 (Постанова КМУ від 06.12.2017 №936), сума гарантованої позики/кредиту в національній валюті – 6,96 млрд грн¹.

У 2018 році спостерігалася схожа ситуація, адже було надано 9 державних гарантій на суму 8,9 млрд грн, а саме, щодо внутрішніх зобов'язань – 8 гарантій на суму 5,0 млрд грн, зокрема:

1) ДП «Шепетівський ремонтний завод», Державна гарантія від 27.12.2018 №13010-05/244 (Постанова КМУ 29.08.2018 № 696),

¹ Попередні бюджети. URL: <https://mof.gov.ua/uk/previous-years-budgets>

сума гарантованої позики/кредиту в національній валюті – 410,9 млн грн;

2) ДП «Житомирський бронетанковий завод», Державна гарантія від 27.12.2018 №13010-05/232 (Постанова КМУ 29.08.2018 № 695), сума гарантованої позики/кредиту в національній валюті – 891,7 млн грн;

3) ДП «Миколаївський бронетанковий завод», Державна гарантія від 27.12.2018 №13010-05/241 (Постанова КМУ 29.08.2018 № 698), сума гарантованої позики/кредиту в національній валюті – 252,3 млн грн;

4) ДП «Львівський бронетанковий завод», Державна гарантія від 27.12.2018 №13010-05/235 (Постанова КМУ 29.08.2018 № 697), сума гарантованої позики/кредиту в національній валюті – 410,1 млн грн;

5) ДП «Київський бронетанковий завод», Державна гарантія від 27.12.2018 №13010-05/238 (Постанова КМУ 29.08.2018 № 694), сума гарантованої позики/кредиту в національній валюті – 446,2 млн грн;

6) ДП «Харківський бронетанковий завод», Державна гарантія від 27.12.2018 №13010-05/229 (Постанова КМУ 29.08.2018) № 699, сума гарантованої позики/кредиту в національній валюті – 790,4 млн грн;

7) ДП «Харківський бронетанковий завод», Державна гарантія від 28.12.2018 №13010-05/247 (Постанова КМУ 24.10.2018 № 879), сума гарантованої позики/кредиту в національній валюті – 534,3 млн грн;

8) ДП ДГЗП «Спецтехноекспорт», Державна гарантія від 28.12.2018 №13010-05/250 (Постанова КМУ 29.08.2018 № 693), сума гарантованої позики/кредиту в національній валюті – 1,3 млрд грн.

Щодо зовнішніх зобов'язань, протягом 2018 року було надано 1 гарантію (Публічне акціонерне товариство «Державний експортно-імпорتنний банк України», Гарантійна угода від 26.06.2017 Закон України від 5 квітня 2018 року № 2395-VIII «Про ратифікацію Гарантійної угоди (Проект доступу до довготермінового фінансування) між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку», сума гарантованої позики/кредиту в національній валюті – 3,9 млрд грн)¹.

Що стосується 2019 року, то у ст. 6 Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» передбачено надання державних гарантій в обсязі до 27.280.659,7 тис. гривень: 1) за рішенням Кабіне-

¹ Попередні бюджети. URL: <https://mof.gov.ua/uk/previous-years-budgets>

ту Міністрів України: а) для забезпечення часткового виконання (не більше 80 відсотків) боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України за кредитами (позиками), що залучаються для фінансування інвестиційних проектів; б) для забезпечення виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України за кредитами (позиками), що залучаються для фінансування програм, пов'язаних із підвищенням обороноздатності і безпеки держави (в обсязі до 5.000.000 тис. гривень). в) для забезпечення виконання боргових зобов'язань приватного акціонерного товариства «Укргідроенерго» за кредитами (позиками), що залучаються для фінансування інвестиційного проекту будівництва Дністровської гідроакумулюючої електричної станції (у складі трьох гідроагрегатів), інвестиційного проекту будівництва Канівської гідроакумулюючої електричної станції (у складі чотирьох гідроагрегатів), виключно за умови, що не менше 70 відсотків зазначеного фінансування використовується для закупівлі устаткування, обладнання та/або комплектуючих, країною походження яких є Україна. г) для забезпечення виконання боргових зобов'язань Державної іпотечної установи за внутрішніми кредитами (позиками), що залучаються з метою фінансування статутної діяльності, та за зовнішніми кредитами (позиками) з метою фінансування інвестиційного проекту «Забезпечення житлом на умовах іпотечного кредитування або фінансового лізингу»; 2) на підставі міжнародних договорів України за такими можливими напрямками: фінансування інвестиційних, інноваційних, інфраструктурних та інших проектів розвитку, які мають стратегічне значення та реалізація яких сприятиме розвитку національної економіки, проектів, спрямованих на підвищення енергоефективності та зміцнення конкурентних переваг українських підприємств¹. З огляду на наведене, можемо констатувати, що в законі про державний бюджет на відповідний рік встановлюється (1) обсяг грошових коштів, в межах яких можуть надаватися державні гарантії, (2) можливі суб'єкти господарювання, які можуть їх отримувати, а також (3) мета, для реалізації якої такі гарантії надаються.

¹ Про Державний бюджет України на 2019 рік: Закон України від 23 листоп. 2018 р. № 2629-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>

Стосовно 2020 року, то у ст. 6 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» встановлено, що у цьому році державні гарантії в обсязі до 29.274.083,1 тис. гривень можуть надаватися:

1) за рішенням Кабінету Міністрів України: а) для забезпечення часткового виконання (не більше 80 відсотків) боргових зобов'язань суб'єктів господарювання - резидентів України за кредитами (позиками), що залучаються для фінансування інвестиційних проектів; б) для забезпечення виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання - резидентів України за кредитами (позиками), що залучаються для фінансування програм, пов'язаних із підвищенням обороноздатності і безпеки держави (в обсязі до 10.000.000 тис. гривень); в) для забезпечення виконання боргових зобов'язань Державної іпотечної установи за внутрішніми кредитами (позиками), що залучаються з метою фінансування статутної діяльності, та за зовнішніми кредитами (позиками) з метою фінансування інвестиційного проекту «Забезпечення житлом на умовах іпотечного кредитування або фінансового лізингу»;

2) на підставі міжнародних договорів України за такими можливими напрямками: фінансування інвестиційних, інноваційних, інфраструктурних та інших проектів розвитку, які мають стратегічне значення та реалізація яких сприятиме розвитку національної економіки, проектів, спрямованих на підвищення енергоефективності та зміцнення конкурентних переваг українських підприємств¹.

Як бачимо, у 2020 році також спостерігається тенденція, за якої застосування гарантій не збільшується. Така ситуація може бути обумовлена низкою факторів: спадом економічного розвитку; порушенням процедур надання гарантій Кабінетом Міністрів України; порушенням умов гарантування суб'єктами господарювання; недоліками у системі фінансового контролю за наданням державних гарантій та ін. Очевидно, що названі, та інші чинники в умовах економічного спаду і незбалансованого із року в рік державного бюджету, призводять до того, що надані державні гарантії можуть стати і у підсумку стають додатковим тягарем для державного бюджету. Про-

¹ Про Державний бюджет України на 2020 рік: Закон України від 14 листоп. 2019 р. №. 294-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20#Text>

те, потрібно враховувати й інший момент: за умови стабілізації ситуації, відновлення економічного зростання, механізм використання державних гарантій може стати додатковим стимулом для розвитку пріоритетних галузей економіки, «підживлення» інвестиційно-інноваційних відносин. Водночас наразі такі позитивні фактори невілюються низкою негативних аспектів, які ми позначимо далі.

Наприклад, наразі наявні певні порушення, які стають очевидними при аналізі механізму надання державних і місцевих гарантій через призму характеристики їх ознак. Так, законодавець визначає умови, за якими надається досліджуваний різновид державної підтримки суб'єктів господарювання. Зокрема, до них віднесено: платність, строковість, а також забезпечення виконання зобов'язань у спосіб, передбачений законом. Отже, державні (місцеві) гарантії (а) надаються на певний строк; (б) є оплатними та (в) їх виконання має бути належним чином забезпечене.

Відповідно до ч. 5 ст. 17 Бюджетного кодексу України суб'єкти господарювання, щодо яких приймається рішення про надання кредитів (позик), залучених державою (Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста), або державних (місцевих) гарантій, зобов'язані надати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань та сплатити до Державного бюджету України (відповідного місцевого бюджету) плату за їх отримання у розмірі, встановленому Кабінетом Міністрів України (Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною чи міською радою), якщо інше не передбачено законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет). З наведеного вбачається, що плата за надання таких гарантій встановлюється певними суб'єктами й платність є обов'язковою умовою для надання державної підтримки у зазначеній формі. Аналогічно, надання забезпечення виконання зобов'язання також є обов'язковою умовою для надання державної гарантії.

Водночас на практиці позначені норми бюджетного законодавства не виконуються. Наприклад, у п. 3 Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання програми підвищення обороноздатності і безпеки держави в частині створення сучасної системи

висвітлення надводної обстановки» від 11.11.2015 № 926, передбачено, що принципал за публічною гарантією (дочірнє підприємство Державної компанії «Укрспецекспорт» – державне госпрозрахункове зовнішньоторгівельне підприємство «Спецтехноекспорт») звільнюється від зобов'язань надати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань за державною гарантією, наданою в 2015 році для забезпечення виконання боргових зобов'язань за кредитом із залученням непокритого безвідкличного документарного акредитиву, що буде залучений дочірнім підприємством Державної компанії «Укрспецекспорт» – державне госпрозрахункове зовнішньоторгівельне підприємство «Спецтехноекспорт» з метою виконання Програми, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 7 жовтня 2015 р. № 799-18¹.

У Законі України «Про державний бюджет України на 2019 рік»² закріплено, що приватне акціонерне товариство «Укргідроенерго» за рішенням Кабінету Міністрів України може звільнитися від зобов'язання надавати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань за державними гарантіями та сплачувати до державного бюджету плату за їх надання. Як вбачається, такий підхід законодавця ставить нанівець забезпечення реалізації публічного інтересу у бюджетній сфері. Це полягає у тому, що: по-перше, до бюджету мають надходити певні кошти за надання гарантій (які є доходами бюджету), а по-друге, у тому, що у разі неможливості виконання суб'єктом господарювання умов договору, держава не зможе отримати відповідне задоволення за рахунок забезпеченого майна (якого фактично не буде у наявності). Окрім того, описана ситуація свідчить про порушення принципу рівності й недискримінації суб'єктів господарювання, оскільки зазначеному суб'єкту фактично надається перевага за рішенням Кабінету Міністрів України порівняно з іншими господарюючими суб'єктами.

¹ Деякі питання виконання програми підвищення обороноздатності і безпеки держави в частині створення сучасної системи висвітлення надводної обстановки : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 926. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/926-2015-%D0%BF>

² Про Державний бюджет України на 2019 рік: Закон України від 23 листоп. 2018 р. № 2629-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>

Теж саме стосується надання певних преференцій суб'єктам господарювання, щодо яких приймається рішення про надання державних гарантій для фінансування програм, пов'язаних із підвищенням обороноздатності і безпеки держави, оскільки вони за рішенням Кабінету Міністрів України можуть звільнитися від зобов'язання надавати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань та сплачувати до державного бюджету плату за їх отримання. На наше переконання, такий підхід є необґрунтованим, оскільки залишається невизначеним, чому саме таким суб'єктам Кабінет Міністрів України може певним чином спрощувати умови отримання державних гарантій.

Зважаючи на викладене, констатуємо, що питання стосовно звільнення від сплати і від надання забезпечення по гарантіям мають бути чітко зазначені у Бюджетному кодексі України. Це може бути здійснено через закріплення конкретних підстав, за наявності яких суб'єкт господарювання буде звільнений від оплати і надання забезпечення. При цьому прийняття рішення про таке звільнення може бути залишене як повноваження Кабінету Міністрів України. У той же час звернемо увагу, що надання таких преференцій стане економічно не вигідним для держави і територіальних громад, адже призведе до недоотримання доходів бюджетів. Тож це вимагає застосування виваженого підходу.

Згідно з ч. 3 ст. 17 Бюджетного кодексу України обов'язковою умовою надання державної (місцевої) гарантії є укладення відповідного договору. Сторонами такого договору будуть Міністерство фінансів України (місцевий фінансовий орган) та суб'єкт господарювання про погашення заборгованості суб'єкта господарювання перед державою (Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста) за виконання гарантійних зобов'язань. Істотними умовами такого договору мають бути зобов'язання суб'єкта господарювання щодо:

- (1) внесення плати за надання державної (місцевої) гарантії;
- (2) надання майнового або іншого забезпечення виконання зобов'язань за гарантією;

(3) відшкодування витрат державного (місцевого) бюджету, пов'язаних з виконанням гарантійних зобов'язань;

(4) сплата пені за прострочення відшкодування зазначених витрат. Пеня нараховується за кожний день прострочення сплати за боргованості у національній валюті з розрахунку 120 відсотків річних облікової ставки Національного банку України за офіційним курсом гривні до іноземної валюти, встановленим Національним банком України на день нарахування пені;

надання гаранту права на договірне списання банком коштів з рахунків суб'єкта господарювання на користь гаранта. Отже, спосіб забезпечення виконання зобов'язань визначається у відповідному договорі між сторонами.

Крім наведених умов законодавець регламентував форму та істотні умови договору щодо надання державної (місцевої) гарантії. Так, вказаний правочин оформляється в письмовій формі та має визначати: предмет гарантії; повні найменування та місцезнаходження суб'єкта господарювання і кредитора (у разі гарантування виконання зобов'язань за кредитним договором); обсяг кредиту (позики); обсяг гарантійних зобов'язань та порядок їх виконання; права та обов'язки гаранта і кредитора; умови настання гарантійного випадку; строк дії гарантії¹.

Показово, що державні (місцеві) гарантії не надаються для забезпечення боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, якщо безпосереднім джерелом повернення кредитів (позик) передбачаються кошти державного (місцевого) бюджету (крім боргових зобов'язань, що виникають за кредитами (позиками) від міжнародних фінансових організацій). Такий підхід є цілком логічним, оскільки у такому випадку забезпечення гарантій відбуватиметься за рахунок бюджетних коштів, що є помилковим.

Позначимо, що надання державних гарантій за запозиченнями, погашення яких здійснювалося з державного бюджету, було доволі поширеним явищем в період з 2004 по 2012 роки (наприклад, гарантії, надані «Укравтодор», якою починаючи з 2004 року було залучено

¹ Бюджетний кодекс України від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n407>.

понад 32 млрд грн.¹ Ще раз підкреслимо, що за такого підходу держава фактично сама собі надавала гарантії, а це суперечить не лише логіці й чинним вимогам національного й міжнародного законодавства, а й не дозволяє відобразити реальний обсяг бюджетного дефіциту й державного боргу країни. Тож, чинні положення Бюджетного кодексу України у розглядуваному контексті є логічними і доцільними.

Що стосується місцевих гарантій, то Порядок їх надання регламентовано постановою Кабінету Міністрів України від 14 трав. 2012 р. № 541 (далі – Порядок № 541). Згідно з п. 2 цього Порядку № 541 місцева гарантія надається на підставі рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної обласної чи міської ради, яке повинне містити такі відомості: 1) назву інвестиційного проекту, для виконання (реалізації) якого залучається кредит (позика) під гарантію; 2) повне найменування та місцезнаходження суб'єкта господарювання, для забезпечення боргових зобов'язань якого надається гарантія; 3) умови надання кредиту (позики) - обсяг, строк, відсотки за користування кредитом (позикою) та строки їх сплати; 4) обсяг гарантійних зобов'язань та порядок їх виконання; 5) строк дії гарантії; 6) розмір і вид забезпечення виконання боргових зобов'язань позичальника; 7) розмір плати за надання гарантії. Фактично наведені положення дублюють вимоги Бюджетного кодексу України.

Обсяг та умови надання місцевої гарантії погоджуються з Міністерством фінансів шляхом надсилання Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною чи міською радою, що має намір надати місцеву гарантію, письмового повідомлення, до якого додаються:

- 1) проект рішення про надання гарантії;
- 2) висновок Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної держадміністрації, виконавчого органу міської ради стосовно доцільності залучення кредиту (позики) під місцеву гарантію для виконання (реалізації) інвестиційного проекту, що містить інформацію про: зміст, цілі, завдання та очікувані результати; вплив інвестиційного проекту на економічний і соціальний розвиток відповідної те-

¹ Башко В. Й. Напрями вдосконалення механізму надання державних гарантій в Україні. *Фінанси України*. 2013. № 6. С.75.

риторії; оціночну вартість інвестиційного проекту та строки їх виконання (реалізації); обсяг кредиту (позики), які залучаються для виконання (реалізації) інвестиційного проекту, джерела їх повернення; оцінку ефективності виконання (реалізації) інвестиційного проекту;

3) прогностні графіки виплати, погашення та обслуговування: кредиту (позики), що залучається під місцеву гарантію; місцевого боргу та гарантованого Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста боргу в розрізі кредитів (позик) за період з кінця бюджетного періоду, що передує поточному, до дати остаточного погашення (за формою, затвердженою Мінфіном);

4) розрахунки і обґрунтування надання гарантії з урахуванням вимог частини третьої статті 18 Бюджетного кодексу України (за формою, затвердженою Мінфіном);

5) обґрунтування обсягу доходів бюджету розвитку спеціального фонду бюджету Автономної Республіки Крим, обласного чи міського бюджету, який планується спрямовувати на погашення основної суми місцевого боргу протягом усього періоду його погашення, а також на здійснення платежів, пов'язаних з виконанням гарантійних зобов'язань Автономної Республіки Крим, обласної ради чи територіальної громади міста, з урахуванням вимог ч. 15 ст. 17 Бюджетного кодексу України;

6) опис та вартість забезпечення виконання зобов'язань, що надаються позичальником гаранту;

7) завірені в установленому порядку копії:

рішення про бюджет Автономної Республіки Крим, обласний чи міський бюджет на відповідний рік з урахуванням всіх прийнятих на дату надсилання повідомлення змін. Якщо зазначене рішення з урахуванням всіх прийнятих на дату надсилання повідомлення змін не містить визначених Бюджетним кодексом України положень щодо місцевих гарантій та плати за їх отримання на відповідний період, зокрема щодо граничного обсягу надання місцевих гарантій, також надається проект рішення про внесення змін до бюджету, яким передбачено, зокрема, внесення змін щодо місцевих гарантій;

форм фінансової та бюджетної звітності про виконання бюджету Автономної Республіки Крим, обласного чи міського бюджету (звіт про фінансовий стан (баланс), звіт про виконання місцевого бюджету, інформацію про стан місцевого боргу, інформацію про стан гарантованого відповідно Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою боргу, інформацію про надані місцеві гарантії) за рік, що передує року, в якому приймається рішення про надання місцевої гарантії (зміну істотних умов договору про надання місцевої гарантії);

прогнозу місцевого бюджету, схваленого Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласною держадміністрацією чи виконавчим органом міської ради;

8) довідки (на дату надсилання повідомлення) про стан простроченої заборгованості суб'єкта господарювання перед Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста за кредитом (позикою), залученим Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста або під місцеву гарантію, за кредитом з бюджету (включаючи плату за користування такими кредитами (позиками) та пеню), іншої заборгованості з погашення раніше отриманого кредиту (позики) у фінансовій установі за підписом керівника відповідного структурного підрозділу або податкового боргу перед державним (місцевим) бюджетом (за формою, затвердженою Мінфіном)¹. Перелік відомостей та документів, які мають бути подані до Міністерства фінансів України є вичерпним і не підлягає розширенню або скороченню.

Після отримання вказаних документів Міністерство фінансів України протягом місячного строку повинен:

а) розглянути їх і провести перевірку відповідності обсягу та умов надання місцевої гарантії вимогам бюджетного законодавства виходячи з офіційного курсу гривні до іноземної валюти, встановленого Національним банком на дату проведення перевірки (якщо зобов'язання за запозиченнями та/або кредитами, що забезпечені місцевою гарантією, виражаються в іноземній валюті);

¹ П. 4 Порядку надання місцевих гарантій: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 14 трав. 2012 р. № 541. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/541-2012-%D0%BF>.

б) прийняти рішення про погодження обсягу та умов надання місцевої гарантії або вмотивовану відмову в такому погодженні, яке доводиться до відома Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної чи міської ради. Документи, які надсилалися Мінфіну на погодження, заявнику не повертаються. Для розгляду документів і прийняття рішення Мінфін має право одержувати в установленому порядку додаткову інформацію, необхідну для прийняття такого рішення¹.

Законодавством передбачені деякі випадки, коли обсяг та умови надання гарантій вважаються погодженими без зауважень навіть якщо Мінфіном не прийнято рішення протягом одного місяця з дня надходження документів на погодження. Зокрема, йдеться про обсяг та умови надання місцевих гарантій для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, що виникають за кредитами (позиками), наданими міжнародними фінансовими організаціями². Однак, як таке, так і погодження в загальному порядку Мінфіном обсягу та умов надання місцевої гарантії не є гарантією держави щодо виконання зобов'язань позичальника, пов'язаних з наданням місцевої гарантії, і підтвердженням його кредитоспроможності³.

До укладення правочину щодо надання місцевої гарантії Автономна Республіка Крим, органи місцевого самоврядування повинні отримати рішення Антимонопольного комітету у випадках, передбачених Законом України “Про державну допомогу суб'єктам господарювання”. Завірена в установленому порядку копія зазначеного рішення подається Мінфіну⁴. Разом із цим у зазначеному нормативно-правовому акті не міститься положень щодо надання Антимонопольним комітетом рішення щодо надання місцевих гарантій.

¹ П. 5 Порядку надання місцевих гарантій: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 14 трав. 2012 р. № 541. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/541-2012-%D0%BF>.

² Там само.

³ П. 7 Порядку надання місцевих гарантій: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 14 трав. 2012 р. № 541. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/541-2012-%D0%BF>.

⁴ Там само.

Відповідно до п. 5 ч. 2 ст. 8 вищезазначеного закону Антимонопольний комітет України приймає рішення про: (а) тимчасове припинення надання незаконної державної допомоги відповідно до цього Закону; (б) припинення та повернення незаконної державної допомоги, визнаної недопустимою для конкуренції¹. Також за текстом закону зазначено, що вказаний може приймати інші рішення, залежно від тих правовідносин, що виникають у сфері надання державної допомоги суб'єктам господарювання. Однак ще раз наголосимо, що чинне законодавство не містить підстав надання рішення Антимонопольним комітетом України як уповноваженим органом при наданні суб'єктам господарювання допомоги, зокрема, при наданні місцевих гарантій.

Як вбачається, це обумовлено тим, що Антимонопольний комітет України не є безпосереднім учасником відносин, пов'язаних як з наданням державних (місцевих) гарантій, так і податкових пільг, а також відстрочення / розстрочення податкових платежів тощо. Порядок надання вказаних форм державної допомоги регламентовано актами бюджетного та податкового законодавства відповідно.

Відповідно до п. 8 Порядку з метою забезпечення дотримання граничних обсягів місцевого боргу та місцевих гарантій Мінфін в установленому ним порядку проводить реєстрацію наданих місцевих гарантій. Для реалізації вказаного повноваження Мінфіном Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні та міські ради подають Мінфіну у десятиденний строк після укладення договору про надання місцевої гарантії завірену в установленому порядку його копію, а також завірені в установленому порядку копії:

- а) договорів, виконання зобов'язань за якими забезпечено гарантіями;
- б) договорів про погашення заборгованості позичальника перед Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста за виконання гарантійних зобов'язань;
- в) змін, що вносилися до істотних умов таких договорів.

¹ Про державну допомогу суб'єктам господарювання: Закон України від 01 лип. 2014 р. № 1555-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18#n42>.

Показово, що умови надання гарантій є однаковими, незалежно від їх виду та суб'єкта надання. При розгляді порядку надання державних гарантій ми вже зупинилися на цьому. Йдеться про: (а) платність, (б) строковість, (в) забезпечення виконання зобов'язань у спосіб, передбачений законом¹. При цьому деякі з умов надання гарантій є суто формальними. Про це справедливо вказує І. В. Буряк, акцентуючи увагу на формальному встановленні платності як обов'язкової умови для надання таких гарантій. Такий висновок І. В. Буряк робить виходячи з того, що в більшості рішень місцевих рад встановлено плату в одну гривню за надання місцевої гарантії, зокрема, саме такий розмір встановлено у Рішенні Івано-Франківської міської ради від 14.05.2012 р. № 541 «Про надання згоди комунальному підприємству «Електроавтотранс» Івано-Франківської міської ради на укладення кредитного договору з Європейським банком реконструкції та розвитку під гарантію Івано-Франківської міської ради» та у рішенні Одеської міської ради «Про надання згоди комунальному підприємству «Одесаміськелектротранс» Одеської міської ради на укладання кредитного договору з Європейським банком реконструкції та розвитку під гарантію Одеської міської ради» від 10.09.2015 р. № 6916-VI². Підкреслимо, що не лише у наведених рішеннях місцевих рад платність за надання місцевих гарантій є умовною. Наприклад, рішення Запорізької міської ради «Про надання місцевої гарантії» від 26.09.2018 р. № 25³, рішення Харківської міської ради «Про надання згоди комунальному підприємству «Тролейбусне депо № 2» на укладання кредитного договору з Європейським банком реконструкції та розвитку на придбання тролейбусів під гарантію Харківської міської ради» від 22.08.2018 р. № 1216/18⁴ та багато інших.

¹ Ч. 3 ст. 17 Бюджетного кодексу України від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n407>.

² Буряк І. В. Фінансово-правове регулювання місцевих гарантій: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2019. С. 87.

³ Про надання місцевої гарантії: рішення Запорізької міської ради від 26 верес. 2018 р. № 25. URL: <https://zp.gov.ua/uk/sessions/12/resolution/32399>.

⁴ Про надання згоди комунальному підприємству «Тролейбусне депо № 2» на укладання кредитного договору з Європейським банком реконструкції та розвитку на придбання тролейбусів під гарантію Харківської міської ради: рішення Харківської міської ради від 22 серп. 2018 р. № 1216/18. URL: <https://www.city.kharkov.ua/>

При цьому зазначимо, що в останньому Рішенні не передбачається строк кредиту: до 12 років, включаючи пільговий період – 2 роки, і строк погашення основної суми – 10 років (для процентних платежів пільговий період не передбачається), упродовж яких кредит має бути повністю погашений рівними піврічними платежами¹.

Також відповідно до п. 2.5 Рішення Харківської міської ради надання майнового або іншого забезпечення виконання зобов'язань за надання місцевої гарантії не здійснюється. Наведене свідчить про те, що така умова надання місцевих гарантій, як забезпечення виконання зобов'язань теж є достатньо символічною. У зв'язку з цим постає цілком логічне запитання стосовно того, чи потрібно закріплювати умови, які потім на практиці не реалізуються. На нашу думку, такий підхід є необґрунтованим.

Забезпеченість, вимоги, що мають висуватися до суб'єктів, яким надаються державні і місцеві гарантії, – це вкрай важливий аспект. Так, науковці зазначають, що те, що в законодавстві не було встановлено вимог до принципалів, не передбачалося оцінки їх фінансового стану, кредитного рейтингу тощо, що призвело до того, що такі гарантії надавалися недобросовісним суб'єктам, а ряди випадків – слугували інструментом вимивання бюджетних коштів². Серед таких вимог чільне місце займає фінансова стійкість таких господарюючих суб'єктів за минулі, принаймні, три бюджетні періоди. Це означає, такий суб'єкт міг успішно виконувати свої фінансові зобов'язання без допомоги держави.

В цьому контексті позначимо, яким суб'єктам надавалися останніми роками державні гарантії. Фактично, їх можна згрупувати таким чином : (1) установи сектору загального державного управління (Укравтодор, Фінінпро, ДП з управління проектом «Повітряний експрес», Укрмедпостач, Державне агентство з інвестицій та управління

¹ П. 2.2 Рішення Харківської міської ради «Про надання згоди комунальному підприємству «Тролейбусне депо № 2» на укладання кредитного договору з Європейським банком реконструкції та розвитку на придбання тролейбусів під гарантію Харківської міської ради» від 22 серп. 2018 р. № 1216/18. URL: <https://www.city.kharkov.ua/>.

² Рядінська В.О., Нефьодов С.В. Фінансово-правове регулювання надання державних (місцевих) гарантій в Україні: монографія. Київ, 2019. С. 81.

національними проектами, Львівська ОДПЗ, Національне агентство з питань підготовки Євро-2012, Херсонська міська рада, Вінницька міська рада); (2) корпорації, що здійснюють квазіфіскальні витрати (Нафтогаз України, Енергоатом, Державна іпотечна установа, Укрзалізниця, Укрексімбанк, Укргіденерго, Укртансгаз, Укренерго); корпорації, що не здійснюють квазіфіскальних витрат (ПАТ «Державна продовольчо-зернова корпорація України», ДКБ «Південне», Укркосмос, Харківське державне авіаційно-виробниче підприємство, ДП «Антонов», Лисичянськвугілля, Іллічевський морський торговельний порт, Укрспецекспорт, ДАХК «Артем») [, с. 30]¹. Очевидно, що фінансові показники діяльності у них є різними. Таким чином, вважаємо за доцільне закріпити вимоги, яким мають відповідати суб'єкти господарювання з метою отримання державної допомоги.

Вочевидь, що фінансово-правове регулювання загалом, і бюджетно-правове регулювання, зокрема, мають на меті перш за все реалізацію публічних інтересів. Останні виражаються у тому числі у забезпеченні надходження коштів до дохідних частин бюджетів через відповідні гарантійні механізми. Не випадково у науковій літературі вказується, що «у межах фінансової життєдіяльності суспільства стрижневим моментом виступатимуть об'єктивні потреби суспільства щодо організованої та цілеспрямованої мобілізації, розподілу та використання загальних (публічних) фінансових ресурсів, які можуть бути виражені у різній предметній формі (кошти або інші матеріальні цінності), а також здійснення контролю за цими процесами»². Таким чином, вважаємо, що відмовлятися від забезпечення і оплатності при використанні державних і місцевих гарантій – це хибний шлях.

Отже, реалії сьогодення, за яких ми маємо зниження показників економічного розвитку України, вказують на те, що мають бути переглянуті підходи до врегулювання державних і місцевих гарантій, які не лише не забезпечують надходження до бюджетів, які із року в рік є незбалансованими, а й можуть стати додатковим тягарем. І у цьому

¹ Башко В. Й. Напрями вдосконалення механізму надання державних гарантій в Україні. *Фінанси України*. 2013. № 6. С. 75.

² Перепелиця М.О. Інтерес як обов'язкова ознака суб'єкта фінансового права. *Правн. часоп. Донец. ун-ту: наук. журн.* 2009. №1/2. С. 130.

контексті самим простим шляхом може стати відмова від надання державних і місцевих гарантій. Водночас, навряд чи такий підхід буде виправдним.

Економічний розвиток будь-якої держави є циклічним. Тож, за умови економічного зростання застосування державних і місцевих гарантій, як одного із найдієвіших способів для поживлення інвестиційної активності, є більш, ніж виправданим. Окрім того, навіть сьогодні, можна перейти до тієї площини, у якій на перший план виступають не матеріальні інтереси, реалізація яких здійснюється через надходження коштів до бюджетів, а про соціальний ефект, що може бути досягнутий при виконанні суб'єктом господарювання проекту, який потребує гарантії, значущість такого проекту для відповідної території. Іншими словами, ми пропонуємо сьогодні наголос перенести на ті показники, що дозволять визначити соціальну ефективність реалізації проектів, що потребують гарантії. Зрозуміло, навіть і соціальна ефективність має свій матеріальний вираз для того, аби її можна було оцінити. Це може бути здійснено, приміром, через обрахування: додаткових витрат з певного бюджету, фінансування яких необхідно було провести у випадку нереалізації проекту, що претендує на гарантування; кількості утворювальних робочих місць; показників прогнозованого приросту податків протягом терміну, на який видається гарантія.

Синтезуючи наведені позиції правників та законодавства констатуємо, що державні і місцеві гарантії як вид відносин:

- 1) регулюються нормами бюджетного права, яке є публічним;
- 2) регламентуються нормами приватного права лише у випадках, прямо передбачених законом;
- 3) мають на меті забезпечення як публічних, так і приватних інтересів, адже мають спрямування на державну підтримку господарюючих суб'єктів;
- 4) суб'єктами мають: державу і територіальну громаду, які є гарантантами і суб'єктами господарювання-резидентів, які є принципалами;
- 5) держава в особі відповідних органів, як владний суб'єкт, визначає умови надання гарантії в односторонньому порядку, що вказує на нерівність сторін таких відносин;

6) за змістом передбачає гарантійне зобов'язання, що становить собою зобов'язання гаранта повністю або частково виконати боргові зобов'язання суб'єкта господарювання - резидента України перед кредитором у разі невиконання таким суб'єктом його зобов'язань за кредитом (позикою), залученим під державну чи місцеву гарантію;

7) фінансових зобов'язань у гаранта перед кредитором на момент надання гарантій не виникає;

8) у випадку неплатоспроможності суб'єкта господарювання гарантійне зобов'язання виконується за рахунок коштів відповідного бюджету;

9) у випадку неплатоспроможності суб'єкта господарювання за державною гарантією відповідає гарант, що обумовлює виникнення відносин з державного чи місцевого боргу;

10) за умов належного виконання суб'єктом господарювання своїх боргових зобов'язань перед кредитором гарант фактично звільняється від прийнятого раніше боргового зобов'язання;

11) держава або територіальна громада як гарант мають право на регресні вимоги до суб'єкта господарювання як принципала (вимагати відшкодування збитків, що виникли в результаті виплати ним сум при виконанні обов'язку замість боржника (регресата));

12) передбачає здійснення операції з надання забезпечення суб'єкту господарювання на відповідних умовах;

13) операції із забезпечення надається виключно у межах і за напрямками, що визначені законодавством;

14) мають строковий характер, адже такі гарантії надаються на певний строк;

15) мають грошовий характер, що означає забезпечення руху коштів між певними суб'єктами, а також обов'язкову плату за отримання гарантії та забезпеченість на випадок невиконання умов суб'єктом господарювання.

Пропонуємо закріпити у ст. 2 Бюджетного кодексу України такі визначення: державні гарантії – це операції з надання забезпечення суб'єкту господарювання – резиденту державою через уповноважені органи на умовах строковості, платності, забезпеченості; місцеві га-

рантії – це операції з надання забезпечення суб'єкту господарювання – резиденту територіальною громадою через уповноважені місцеві органи на умовах строковості, платності, забезпеченості.

Окрім того необхідно чітко закріпити критерії, які дозволятимуть владним суб'єктам надавати відповідні преференції суб'єктам господарювання на отримання таких гарантій (наприклад, пріоритетність відповідної галузі для держави на певний період; фінансові показники за попередні періоди тощо), а також обов'язково забезпечити реалізацію всіх умов надання гарантій як істотних й усунути, так формальне їх дотримання.

2.3. Правовий режим інвестування та проблеми захисту інвестицій в особливий період

Упродовж більш як двох десятиліть Україна накопичувала досвід інвестиційної діяльності, її правової регламентації; проводила активну політику зі створення ефективного внутрішнього інвестиційного ринку, залучення іноземного капіталу в країну; міняла стратегію і тактику управління інвестиційними процесами, але і до цього дня, на наш погляд, вона не змогла виробити дієві, адекватні сьогоденню механізми виявлення, моніторингу та запобігання ризикам в інвестиційній сфері на державному, регіональному рівні та рівні окремих суб'єктів господарювання.

Питання сприяння залучення інвестицій, права захисту інвестицій, а також допуску і обмеження прав інвесторів у співвідношенні сприймаються як антагоністичні, які покликані забезпечувати відповідно різні і, в принципі, протилежні, якщо не взагалі взаємовиключні інтереси. На різних рівнях висловлюється думка про неможливість розв'язання «конфлікту цілей» правового регулювання. Адже зміст угод про заохочення та захист інвестицій відображає тенденцію до надання пріоритету інтересам інвесторів і державам їх походження в збиток інтересам приймаючої країни. У той же час не можна іг-