

**ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС;
СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО**

УДК 346.3; 346.542

ГОФМАН О.Р.

**ВПРОВАДЖЕННЯ ОКРЕМИХ АСПЕКТІВ ІНОЗЕМНОГО ДОСВІДУ
В СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО ГАРАНТУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Стаття присвячена аналізу іноземного досвіду в сфері державного гарантування та аналізу можливості впровадження окремих аспектів такого досвіду в Україні. В межах статті досліджується досвід державного гарантування у США, Канаді, Великій Британії, Франції, Німеччині та деяких інших країнах. В розрізі використання такого досвіду, вносяться пропозиції про передачу повноважень з державного гарантування до Публічного акціонерного товариства «Державний експортно-імпорتنний банк України», який є українським банком та універсальною кредитно-фінансовою установою, 100% акцій якої належить державі в особі Кабінету Міністрів України. Окремо, висловлюється позиція про доцільність розробки і ухвалення законодавцем національної програми державного гарантування, яка має визначати пріоритетні сфери національної економіки у яких можуть бути надані державні гарантії, у якості забезпечення виконання суб'єктами господарювання зобов'язань по залученим кредитним ресурсам. У статті констатується необхідність розробки і прийняття Кабінетом Міністрів України, порядку надання державних гарантій в Україні, з метою підтримки бізнесу в Україні. Запропоновано, що порядок має передбачати обов'язкове застосуванням конкурентних процедур відбору суб'єктів господарювання, виконання зобов'язань яких гарантуватимуться державою, а також має виключати будь-які прояви прямої державної підтримки у вигляді надання державних гарантій та окремо зводити до мінімуму бюрократичні механізми отримання, та надання державних гарантій. Окреслюються пропозиції щодо перспективних сфер державного гарантування та впровадження електронної системи державного гарантування. Висловлюються пропозиції щодо окремих особливостей функціонування даної системи. Автором зроблено окремий висновок, що досвід, зокрема іноземний, є інформацією, яка свідчить про апробацію і випробування часом окремих суб'єктів, об'єктів, правових інститутів, підстав, порядків і наслідків їх реалізації. Врахування такого досвіду при реформуванні економіки і правового підходу до її регламентації є виваженим підходом. Про те, процес реформ на думку автора це не аналог запозиченню такого досвіду і його впровадженню на території тієї чи іншої країни.

Ключові слова: *гарант, держава, державна гарантія, іноземний досвід, реформування.*

Стаття посвящена аналізу зарубіжного опыта в сфере государственного гарантирования и анализа возможности внедрения отдельных аспектов такого опыта в Украине. В рамках статьи исследуется опыт государственного обеспечения в США, Канаде, Великобритании, Франции, Германии и некоторых других странах. В разрезе использования такого опыта, вносятся предложения о передаче полномочий по государственному обеспечению в публичное акционерное общество «Государственный экспортно-импортный банк Украины», который является украинским банком и универсальным кредитно-финансовым учреждением, 100% акций которой принадлежит государству в лице Кабинета Министров Украины. Отдель-

но излагается позиция о целесообразности разработки и принятия законодателем национальной программы государственного гарантирования, которая должна определять приоритетные сферы национальной экономики в которых могут быть предоставлены государственные гарантии, в качестве обеспечения исполнения субъектами хозяйствования обязательств по привлеченным кредитным ресурсам. В статье констатируется необходимость разработки и принятия Кабинетом Министров Украины, порядка предоставления государственных гарантий в Украине, с целью поддержки бизнеса в Украине. Предложено, что порядок должен предусматривать обязательное применением конкурентных процедур отбора субъектов хозяйствования, выполнения обязательств которых гарантироваться государством, а также исключать любые проявления прямой государственной поддержки в виде предоставления государственных гарантий и отдельно сводить к минимуму бюрократические механизмы получения и предоставления государственных гарантий. Определяются предложения относительно перспективных сфер государственного гарантирования и внедрения электронной системы государственного гарантирования. Высказываются предложения по отдельным особенностям функционирования данной системы. Автором сделано отдельный вывод, что опыт, в частности иностранный, является информацией, которая свидетельствует об апробации и испытание временем отдельных субъектов, объектов, правовых институтов, оснований, порядков и последствий их реализации. Учет такого опыта при реформировании экономики и правового подхода к ее регламентации является взвешенным подходом. О том, процесс реформ по мнению автора это не аналог заимствованию такого опыта и его внедрению на территории той или иной страны.

Ключевые слова: *гарант, государство, государственная гарантия, иностранный опыт, реформирование.*

The article analyses the foreign experience in the field of state guarantees as well as the possibility of introducing certain aspects of such experience in Ukraine. The experience of state guarantees in the USA, Canada, Great Britain, France, Germany and some other countries is reviewed in the article. In the context of the use of such experience, proposals are made to transfer the powers of provision of the state guarantees to the Public Joint Stock Company “State Export-Import Bank of Ukraine”, which is a Ukrainian Bank and a universal credit and financial institution, 100% of whose shares are owned by the state in the person of the Cabinet of Ministers of Ukraine. Additionally, the position is justified concerning the feasibility of development and adoption by the legislator of the national state guarantee program, which should define the priority spheres of national economy that can be granted state guarantees as enforcement of fulfillment of obligations assumed by economic entities under attracted credit resources. The article substantiates the need for the Cabinet of Ministers of Ukraine to develop and adopt the procedure for provision of state guarantees in Ukraine in order to support business in Ukraine. It is proposed that the procedure should provide for the mandatory application of competitive procedures for the selection of business entities, whose obligations will be guaranteed by the state, as well as it should exclude any manifestations of direct state support in the form of state guarantees and separately minimize bureaucratic mechanisms for obtaining and provision of state guarantees. Offers concerning perspective spheres of the state guarantee and introduction of electronic system of the state guarantee are described. Suggestions are made regarding certain features of the functioning of this system. The author makes a separate conclusion that experience, in particular foreign, constitutes the information testifying to approbation and test of time of separate subjects, objects, legal institutions, bases, orders and consequences of their implementation. The balanced approach is taking into account such experience in reforming of the economy and the legal approach. Although, according to the author, the reform process is not an analogue of borrowing such experience and implementation of said experience on the territory of other country.

Key words: *guarantor, state, state guarantee, foreign experience, reforming.*

Економічний розвиток передових держав світу так і рівень їх правового розвитку досягнув досить високого рівня. Позитивна тенденція, незважаючи на певний кризовий етап в економіці, спостерігається і у цілій низці держав, що розвиваються. Ці тенденції як у минулому так і на сьогодні, на думку окремих вчених, призвели до формування національних правових систем, утвердження ринкових відносин, збільшення контактів між державами, а також між їх органами, громадськими організаціями та громадянами і в цілому – до розширення міжнародних зв'язків. Окреслені фактори, вказують на існування практичної потреби у вивченні іноземного законодавства в сфері державного гарантування та його порівняння з національним.

Основною метою дослідження нормативно-правової бази окремих іноземних держав, що спрямована на регламентацію державної гарантії і відносин, які виникають у зв'язку із державним гарантуванням – є відповідні нормативні напрацювання та позитивний досвід у цій сфері. Що в процесі порівняння з аналогічними напрацюваннями вітчизняного законодавця можуть стати підґрунтям до удосконалення правової регламентації інституту державної гарантії в Україні.

Окремої уваги в межах даного дослідження також вимагає аналіз підходів щодо використання інституту державної гарантії і в державах, що відносяться до інших правових систем, ніж Україна.

Таким чином, цікавим об'єктом з позицій даного дослідження вбачається підхід з використання державної гарантії у таких країнах, як США, Канада, Велика Британія, Німеччина, Франція, та деяких інших.

В окремих з них, використання інституту державної гарантії має давню історію. Для прикладу, згадки про цей інститут зустрічаються у відомій поправці Джексона-Вейніка (англ. Jackson-Vanik amendment), що була внесена у закон про торгівлю США (1974 рік), діяла до грудня 2012 року. Йдеться про кредитні гарантії держави США. Так ст. 402 Закону про торгівлю США забороняла надавати офіційні кредити і кредитні гарантії країнам, які обмежують еміграцію своїх громадян [1].

Загалом аналіз законодавства США, Канади та вказаних вище європейських країн дає змогу стверджувати про наявність серед їх нормативних підходів щодо державного гарантування як схожих рис так і певних особливостей.

Зокрема до схожих рис варто віднести те, що в країнах ЄС, США, Японії та Канаді надання державних гарантій передано спеціалізованим товариствам, створеним за участю державного капіталу.

У більшості з названих країн функцію державного гарантування від імені держави і в її інтересах, зокрема виконують спеціально створені Експортно-кредитні агентства (далі – ЕКА). В своїй більшості такі агентства створюються у формі державних компаній. Приватна форма створення таких агентств зустрічається досить рідко, напевне в силу специфіки діяльності і цілей. Найвідомішими в історії державними агентствами є зокрема: Eximbank (США), NEXI (Японія), Департамент по гарантіям експортних кредитів ECGD (Велика Британія). Натомість серед відомих експортно-кредитних агентств, заснованих на змішаній формі власності є зокрема: SBCE (Бразилія), CESCE (Іспанія), SEK (Швеція), ECGE (Єгипет). Приватна форма власності при заснуванні була характерна, зокрема для: Euler Hermes (Німеччина), Страхова компанія для зовнішньої торгівлі – SOFACE (Франція), Atradius (Голландія) [2; 3, с.10].

Приватні ЕКА були створені також в Португалії, Литві, Австрії, Аргентині та низці інших країн. Про те навіть приватні ЕКА здійснюють підтримку експортерів за державний рахунок і під контролем держави [4]. Наприклад, в Німеччині рішення про надання гарантій приймається Міжвідомчим комітетом при Уряді ФРН на підставі документів, підготованих ЕКА (англ. Euler Hermes), в результаті аналізу останнього експортного кредиту, його умов та платоспроможності іноземного контрагента та резидента ФРН [5]. Такий підхід має свої позитивні прояви, зокрема децентралізує повноваження щодо перевірки документів наданих для отримання державної гарантії, як наслідок зменшує час на їх опрацювання та прийняття рішення щодо надання гарантії.

В окремих країнах ЕКА відбирають підприємства для надання їм санаційної підтримки під державні гарантії, а також несуть відповідальність за цільове використання позик, виданих під ці гарантії, і своєчасне їх повернення. Надання державних гарантій інтенсивно використовується як метод санації в першу чергу в таких країнах, як Німеччина та США. Наприклад, з застосуванням цього методу проведено санації таких відомих компаній, як Телефункен (ФРН) та Крайслер (США) [6, с. 403].

Проте, як показує аналіз іноземного досвіду, державне гарантування у зазначених країнах англосаксонської та романо-германської правових систем не обмежується забезпеченням

виконання експортних кредитів, та використанням в рамках санації суб'єктів господарювання. Даний правовий інститут застосовується в якості засобу забезпечення та державної підтримки і в інших сферах, в тому числі шляхом здійснення державного гарантування з боку уповноважених органів державної влади. Наприклад, відповідно до нормативних підходів з видачі державних гарантій у США, крім спеціалізованих товариств, повноваженнями щодо державного гарантування в окремих сферах наділені окремі міністерства. Безпосередньо, державне гарантування в області енергетики здійснює Міністерство енергетики США. А обсяг державних гарантій за кредитами, які дане міністерство уповноважено надавати інвесторам галузі визначає Адміністрація Президента даної країни. Яскравим прикладом цього є саме рішення про надання державних гарантій за кредитами на реалізацію проекту розширення АЕС «Вогтль» у штаті Джорджія США [7]. Позитивом можна вважати викладений підхід по розподілу повноважень щодо надання державних гарантій за галузевим принципом, оскільки це дозволить профільним органам приймати рішення про надання гарантій у підконтрольній сфері, виходячи з її реальних потреб.

Окремо варто звернути увагу на досить вдалий підхід законодавця США, щодо використання інституту державної гарантії в механізмі підтримки малого бізнесу. З цією метою в США з 1953 року створено і функціонує Адміністрація у справах малого бізнесу (англ. Small Business Administration (SBA)) (далі – АМБ) [8].

Дане федеральне агентство США має розгалужену структуру філіалів і офісів та партнерів по всій країні, діяльність яких спрямована на підтримку суб'єктів малого бізнесу, в тому числі шляхом реалізації цільових кредитних програм за їх участі. При цьому, у якості основного інструменту залучення фінансових ресурсів під реалізацію даних кредитних програм АМБ використовує саме державні гарантії, на надання яких на конкурсних умовах уповноважене це агентство. Кредитні і гарантійні можливості АМБ, на чому також наголошується в літературі, залежать від щорічних асигнувань Конгресу США. Саме досвід США свідчить, що гарантування позик – це одна з найбільш ефективних форм державної підтримки підприємництва, оскільки вирішує питання про залучення для цієї мети банківських кредитів. Саме ця форма підтримки, як констатується у літературі, дозволяє активізувати ресурси, використати ініціативу підприємців, а не породжує «иждивенческие настроения» [9]. У якості прикладу ефективності роботи програм АМБ варто навести певні статистичні матеріали. Наприклад, у 2002 році в рамках і у відповідності з Генеральною програмою гарантій по кредитуванню бізнесу АМБ було затверджено 51650 гарантій кредитів на рекордну суму в 12.2 млрд. дол. [10].

Таким чином, сфери застосування інституту державної гарантії в США, Канаді, Японії, та інших країнах, в тому числі вказаних вище Європейських країнах, є значно ширшими ніж в Україні зокрема. Свідченням цього є практика застосування даного інституту та аналіз літератури і відповідних електронних видань.

Для прикладу в США державні гарантії історично застосовувались в рамках забезпечення виконання: зобов'язань орендарів перед орендодавцями [11], зобов'язань з іпотеки [12], зобов'язань в рамках санації суб'єктів господарювання [6, с. 403] та зобов'язань у інших сферах. Наприклад, у Франції – це забезпечення виконання зобов'язань за банківськими облигаціями [13].

Таким чином, проведений аналіз державного гарантування, зокрема в США, Канаді, Японії та інших Європейських країнах вказує на наявність цілої низки загальних рис правового регулювання відповідних відносин. До них варто віднести наступні:

1. Від імені держави державне гарантування здійснюється ЕКА або окремим органом державної влади;
2. Державне гарантування здійснюється за рахунок і в межах головного кошторису держав;
3. Державні гарантії надаються переважно на конкурсних умовах та на договірній основі. Саме договір виступає формою деталізації умов гарантування;
4. Державні гарантії переважно мають безоплатний та строковий характер, враховуючи їх застосування в якості засобу підтримки бізнесу;
5. Виконання гарантійних зобов'язань здійснюється відповідними державами в особі уповноважених органів або від їх імені та за їх рахунок ЕКА, під контролем держави.

Викладене доводить, що державна гарантія як засіб забезпечення виконання зобов'язань у сфері комерційного (торгового, господарського) обігу має досить давнє нормативне коріння та широку сферу застосування як на території країн західної Європи так і на території США, Канади, Японії, та інших країн.

Викладене дає змогу стверджувати, що даний інститут має як широке нормативне застосування в світі, так і відіграє важливе значення для розвитку окремих суб'єктів господарювання,

окремих галузей економіки і для економіки відповідних держав в цілому. Як наслідок, окремі позитивні здобутки правової регламентації державного гарантування виділені вище, можуть стати основою удосконалення нормативного регулювання державного гарантування в Україні.

По-перше доцільним до запозичення є досвід передачі повноважень з державного гарантування окремим суб'єктам державного сектору економіки. Тобто суб'єктам, створеним за участю лише державного капіталу, а саме окремій або окремим державним акціонерним компаніям.

На думку автора, такою компанією може стати Укрексімбанк (Публічне акціонерне товариство «Державний експортно-імпорتنний банк України») – український банк та універсальна кредитно-фінансова установа, 100% акцій якої належить державі в особі Кабінету Міністрів України. Заснований Урядом України в 1992 році з метою реалізації державної політики в сферах промисловості, зовнішньої торгівлі, економіки та фінансів. Який як суб'єкт фінансової діяльності спроможний здійснювати не лише надання, а й поточний фінансовий контроль за використанням кредитного ресурсу отриманого під державні гарантії та процес його повернення інвестору.

Такий підхід, як вбачається децентралізує повноваження по наданню державних гарантії, пришвидшить процес надання, але одночасно залишить корпоративний контроль за процесом прийняття рішень про надання державних гарантії в Україні.

По-друге, така передача має передбачати розробку програм надання державних гарантії з визначенням пріоритетних сфер економіки України до залучення іноземного капіталу у вигляді кредитних інвестицій.

По-третє, передача повноважень також має супроводжуватись розробкою і затвердженням Кабінетом Міністрів України чіткого порядку (порядків) надання державних гарантії в залежності від сфери державного гарантування, але з обов'язковим застосуванням конкурентних процедур відбору суб'єктів господарювання, виконання зобов'язань яких гарантуватимуться державою. Порядок має виключати будь-які прояви прямої державної підтримки у вигляді надання державних гарантії та окремо зводити до мінімуму бюрократичні механізми отримання та надання державних гарантії.

По-четверте, процес реформування державного гарантування в Україні має програмно передбачати визначення конкретних галузей (сфер) національної економіки, що потребують державної підтримки за допомогою надання державних гарантії з метою залучення дешевого кредитного ресурсу. Доцільним видається включення до такого переліку у сучасних економічних та зовнішньополітичних умовах, саме: військово-промислового комплексу України; ІТ галузь; сільське господарство; будівництво нових і реконструкція діючих об'єктів промисловості з обов'язковою реновацією обладнання, що перебуває у експлуатації; проекти державно-приватного партнерства тощо.

По-п'яте, доцільним було б впровадження електронної системи державного гарантування в Україні, яка б передбачала всі сфери де є потенційна можливість залучити кредитний ресурс на реалізацію проектів під державні гарантії, у відповідності до програми державного гарантування (національних стратегій). Системи, яка б визначала уніфіковані правила участі у відповідних електронних конкурсах. Системи, в якій у режимі реального часу держава, муніципалітети та громадськість могли б проконтролювати:

- об'єми державних гарантії, які сумарно пропонується надати державою та її відповідності головному кошторису на поточний рік;
- секторальну характеристику державного гарантування та її відповідність програмі державного гарантування в Україні;
- змістовність проектів, що претендують на отримання підтримки у вигляді державних гарантії та відповідність даних проектів тим пріоритетним напрямкам, що програмно визначені державою;
- кількісний не ідентифікований склад претендентів та об'єктивну необхідність у такій підтримці з боку держави та всього українського народу;
- об'єктивність перемоги у відповідних електронних конкурсах та стан реалізації відповідних проектів, підтримка яким була надана державою.
- результативність державного гарантування.

Підсумовуючи викладене, варто констатувати, що досвід, зокрема іноземний, є інформацією, яка свідчить про апробацію і випробування часом окремих суб'єктів, об'єктів, правових інститутів, підстав, порядків і наслідків їх реалізації. Врахування такого досвіду при реформуванні економіки і правового підходу до її регламентації є виваженим підходом. Про те, процес реформ

на думку автора це не аналог запозиченню такого досвіду і його впровадженню на території тієї чи іншої країни.

Реформування інституту державного гарантування в Україні та його правової регламентації має відбуватись з урахуванням найсучасніших правових і економічних конструкцій, з урахуванням потреб національної економіки України та бізнесу у конкретний період, з дотриманням європейських стандартів у сфері державної підтримки, з максимальним забезпеченням публічності, прозорості, справедливості і ефективності державного гарантування в Україні, оскільки наслідки неефективної правової регламентації та неефективної реалізації державного гарантування в Україні – це збільшення державного боргу України у майбутньому, що є недопустимим.

Список використаних джерел:

1. Поправка Джексона – Вейніка: Сайт URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Поправка_Джексона_–_Вейніка.
2. Долгосрочное финансирование импорта с участием экспортных кредитных агентств (Кредит покупателя / Buyer's Credit) : Сайт URL: http://fregat51.narod.ru/Financing_import_with_ECA.htm
3. Международные экономические отношения: учебник для вузов/ Е. Ф. Жуков, Т. И. Капаева, Л. Т. Литвиненко и др.; под ред. проф. Е. Ф. Жукова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 485 с.
4. Экспортно-кредитні агентства / Вікіпедія: Сайт URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/%0%B2%D0%BE>.
5. Фомина И. Н. Финансовые механизмы стимулирования и поддержки экспортоориентированных предприятий / И. Н. Фомина. : Сайт URL: http://www.rusnauka.com/9_KPSN_2011/Economics/10_84294.doc.htm.
6. Финансы предприятий : подручник / Керівник авт. кол. і наук. ред. проф. А. М. Поддєрьогін. – 3-тє вид., перероб. та доп. – К. : КНЕУ, 2001. – 460 с.
7. Администрация Президента США Барака Обамы не планирует увеличивать в 2013 финансовом году объем государственных гарантий по кредитам, которые министерство энергетики вправе предоставить инвесторам в отрасли / Российское атомное сообщество: Сайт URL: <http://www.atomicenergy.ru/news/2012/02/15/30958>.
8. Офіційний сайт Адміністрації у справах малого бізнесу США. URL: <http://www.sba.gov>.
9. Разумова И. Кредиты для малого бизнеса: государственные гарантии / И. Разумова/ США и Канада: экономика, политика, культура. URL: <http://infoteka.economicus.ru/index2.php?course=8404&podrazdel=51&res=431>.
10. Case C-256/97 Demenagements-Manutention Transport (“DMT”) Opinion of Advocate-General Jacobs [1999] E.C.R. I-3913. URL: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!
11. В США действует специальная программа, по которой арендодатели получают государственные гарантии на получение арендных платежей. URL: http://gordonrock.ru/news/?tema=10&news_id=1271.
12. Правительство США получило возможность давать государственные гарантии по ипотеке. URL: <http://money.klerk.ru/news/124069>.
13. Peugeot получит государственные гарантии на 7 млрд евро // Комерсантъ.ua. – 2012. URL: <http://www.kommersant.ua/news/2051840>.