



ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОГО ДЕРЖАВНОГО БОРГУ УКРАЇНИ – ПОГЛЯД НА ПРОБЛЕМУ

А. СЕРГИЕНКО,

соискатель кафедры экономико-правовых дисциплин Национальной академии внутренних дел, Украина

SUMMARY

The article is devoted the analysis of problems of the legal providing of control in the field of external national debt of Ukraine. Exposed and grounded организационно-правовые principles and basic directions of increase are offered efficiency management financial resources, got in qualities of external national debt, and strengthening of control, after their use.

Keywords: external national debt, legal adjusting of external national debt, management an external national debt; programmatic having a special purpose method; control.

* * *

Стаття присвячена аналізу проблем правового забезпечення контролю у сфері зовнішнього державного боргу України. Розкрито й обґрунтовано організаційно-правові засади та запропоновано основні напрями підвищення ефективності управління фінансовими ресурсами, отриманими у якості зовнішнього державного боргу, та посилення контролю за їх використанням.

Ключові слова: зовнішній державний борг, правове регулювання зовнішнього державного боргу, управління зовнішнім державним боргом; програмно-цільовий метод; контроль.

* * *

Статья посвящена анализу проблем правового обеспечения контроля в сфере внешнего государственного долга Украины. Раскрыты и обоснованы организационно-правовые принципы и предложены основные направления повышения эффективности управления финансовыми ресурсами, полученными в качества внешнего государственного долга, и усиления контроля, за их использованием.

Ключевые слова: внешний государственный долг, правовое регулирование внешнего государственного долга, управления внешним государственным долгом; программно целевой метод; контроль.

Зовнішній державний борг (ЗДБ) у сучасній економіці України поступово перетворюється з фінансово-економічної у соціально-політичну проблему держави. Значні розміри зовнішніх державних запозичень, зростання витрат на їх погашення, зумовлюють необхідність пошуку шляхів удосконалення механізму контролю у сфері ЗДБ України, зокрема, питання ефективного управління та погашення ЗДБ України. Повнота правової врегульованості зовнішніх державних боргових відносин ставить у залежність реальність фінансової підтримки міжнародних фінансових організацій (МФО), а отже, баланс бюджету і функціональність держави, стабільність курсу її національної валюти тощо. Тому, питання пошуку шляхів удосконалення правового регулювання контролю у сфері ЗДБ України є надзвичайно актуальним і таким, що потребує свого негайного врегулювання.

Предметом поданої статті є правові проблеми законодавства, яке регламентує контроль у сфері ЗДБ України. Відповідно, метою статті є дослідження шляхів удосконалення правового регулювання контролю формування, управління, обслуговування та погашення ЗДБ України.

Питанням економіко-правового забезпечення управ-

ління державним боргом України, в т.ч. зовнішнім, присвячені праці багатьох науковців, зокрема: Т.Г. Бондарук, В.В. Верхолаза, Л.К. Воронової, Д.Л. Головачова, І.Б. Заверухи, Н.А. Зайцевої, Н.В. Зражевської, М. Кульчицького, М.П. Кучерявенка, В.В. Лісовенка, Ю.О. Смоляра та інших. Водночас, питання правового забезпечення ефективного контролю за фінансовими кредитними

ресурсами, отриманими як ЗДБ України, залишаються до кінця не розробленими та такими, що потребують свого подальшого вивчення та врегулювання.

Загальновідомо, що основним джерелом покриття державного боргу є доходи бюджету, лівову частину яких становлять податки. Тому державний борг, щоб бути економічно виправданим, повинен спрямовуватися на отримання і збільшення майбутніх доходів, що сприятиме скороченню майбутніх видатків державного бюджету та виконанню своєчасно й у повному обсязі кредитних зобов'язань, які взяла на себе держава.

Проблеми державного боргу – його формування, обслуговування, погашення та управління – дуже складні, оскільки передбачають участь держави в особі Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Національного банку України та фінансових інститутів не лише у



відносинах з приводу залучення позичкових коштів до бюджету, а й управління боргом; розвиток грошового, банківського, фондового та інших ринків; інвестиційний клімат; податкове регулювання тощо [1, с. 243].

В останні роки боргова проблема має тенденцію до загострення, а однією з головних причин сучасного зростання державного боргу є недосконалість законодавчої бази в цій сфері. Коло проблем, пов'язаних з управлінням ЗДБ України, є доволі значним – це і звужене тлумачення у вітчизняному законодавстві такої загальної категорії, як державний борг, що ускладнює реалістичне прогнозування економічного та соціального розвитку країни загалом. Крім цього, це проблеми обліку, звітності та структуризації державного боргу тощо. Зокрема, не повною мірою враховано у вітчизняному законодавстві положення міжнародних стандартів, викладених в офіційних виданнях Міжнародного валютного фонду (МВФ) «Статистика зовнішнього боргу. Керівництво для укладачів та користувачів» (МВФ, 2003) та «Керівництво з платіжного балансу» (МВФ, 1993) [2].

Потребують суттєвої законодавчої деталізації норми, присвячені питанням управління ЗДБ України в контексті вирішення проблем дефіциту державного бюджету, подолання від'ємного сальдо платіжного торговельного балансу країни. При цьому слід враховувати, що в державі виникають труднощі балансових платежів, коли витрати на обслуговування боргу в іноземній валюті збільшуються швидше за обсяги експорту, оскільки її міжнародні резерви стають меншими від критичних рівнів, а національна валюта девальвує.

Загальноновизнано, що одним з найважливіших завдань бюджетної політики на сучасному етапі

є оптимізація рівня бюджетного дефіциту, державного боргу та пошук джерел їх реалістичного фінансування [3, с. 22].

Слушною є думка М. Кульчицького стосовно того, що головним напрямом підвищення ефективності бюджетної політики в Україні є реструктуризація наявних ресурсів, з метою спрямування їх на інвестиції в матеріальну базу та людський капітал, переорієнтацію бюджетної сфери з утримання інфраструктури на підвищення якості послуг, що надаються громадянам [4]. Не випадково одним з базових принципів побудови бюджетної системи України виступає принцип ефективності та результативності, зміст якого, відповідно до ст. 7 Бюджетного кодексу України, полягає в тому, що «при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, Автономною Республікою Крим, місцевим самоврядуванням, при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів» [5].

Особливого значення ці вимоги набувають в контексті забезпечення боргової безпеки держави та відповідного законодавчого забезпечення цих процесів. На це вказують і положення Основних напрямів бюджетної політики на 2013 р., відповідно до яких бюджетну політику в цей період буде спрямовано на соціально-економічний розвиток держави, а ключовими параметрами основних завдань бюджетної політики на наступний рік визначено, зокрема, утримання граничного обсягу

дефіциту державного бюджету в межах 0,8–1 % (на жаль, не вказано, від якого показника); граничний обсяг державного боргу на економічно безпечному рівні, не більш як 25 % валового внутрішнього продукту проти врахованого у 2012 р. 27,7 %. З метою зменшення боргового навантаження у 2013 р. основним джерелом покриття дефіциту визначено приватизацію державного майна; надання державних гарантій не більш як 1 % валового внутрішнього продукту [6].

Реальне досягнення запланованих показників та підвищення контролю за ефективністю управління ЗДБ України вимагає принципової зміни методології бюджетування у сфері боргових відносин. Важливим кроком, спрямованим на реалізацію принципу ефективності в бюджетній діяльності загалом, стало запровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі для встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання. Застосування програмно-цільового методу фінансування – це перехід від принципу утримання за рахунок бюджетних коштів до принципу отримання конкретних результатів від використання таких коштів їх одержувачем у рамках реалізації певної програми. Відповідно, одним з найбільш дієвих способів удосконалення механізму контролю та управління державними фінансами, залученими шляхом зовнішніх запозичень, є саме перехід до програмно-цільового методу фінансування бюджетних надходжень та витрат у цій сфері, який дозволяє визначити конкретні частки участі як у витратах, так і в результатах, а в кінцевому підсумку – концентрувати значні ресурси на пріоритетних масштабних проектах з конкретними



соціально-екологічними результатами.

Сьогодні застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі регулюється, зокрема, Бюджетним кодексом України, Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» від 28 лютого 2002 р. № 228, наказами Міністерства фінансів України «Про затвердження інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі» від 14 грудня 2001 р. № 574, «Про бюджетну класифікацію та її запровадження» від 27 грудня 2001 р. № 604, «Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм» від 8 серпня 2002 р. № 621 тощо. Водночас рівень ефективності правового регулювання особливостей застосування програмно-цільового методу у сфері ЗДБ України можна визначити як недостатній.

Нами цілком підтримується теза про те, що стратегію управління державним боргом має затверджувати орган державної влади, який має сталу каденцію. Це може бути або Верховна Рада України, або Президент України, але не Кабінет Міністрів України, який більшою мірою опікується оперативними питаннями. Частота ротації урядів в Україні традиційно досить висока, тому існує ризик, що наступники уряду, який затвердив стратегію, відмовляться її реалізувати та затвердять свою власну стратегію. Таким чином втрачається цілісність, послідовність стратегії боргової політики [7]. Крім того, маємо наголосити, що в умовах формування Державного бюджету України виключно на основі програмно-цільового

методу, крім Стратегії має бути розроблено та затверджено відповідну Державну цільову програму управління державним внутрішнім та зовнішнім боргом, а також передбачено відповідні бюджетні програми з високим рівнем деталізації. Саме зазначені Програми повинні містити імперативні обмеження у сфері боргової політики, розраховані на багаторічну перспективу. Адже без таких застережень будь-яка стратегія управління боргом залишатиметься суто декларативним документом, положення якого можуть не виконуватися Урядом без будь-яких наслідків організаційно-правового характеру (передусім ураховуючи, що саме Уряд наразі виступає суб'єктом видання цих нормативно-правових актів, а отже, може вносити до них будь-які зміни). Прийняття Програм на рівні Закону, як це передбачено чинним законодавством, значною мірою дасть змогу обмежити корегування відповідних кількісних параметрів як Стратегії, так і Програми. До того ж саме у Програмі (а не у стратегії як нині) доцільно визначити конкретні та чіткі цілі, завдання, заходи, а також виражені в цифрах очікувані результати управління державним боргом.

Так, наприклад у Постанові Уряду України «Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2011–2013 роки» від 2 березня 2011 р. № 17 не сформульовано конкретні результативні показники, а також строки їх досягнення, а чинним законодавством не передбачено механізм притягнення до відповідальності за порушення вимог цієї Стратегії, а тому більшість її положень не буде реалізовано.

З урахуванням вищевикладеного, на нашу думку головним завданням реформування боргової політики на середньо-

строкову перспективу має бути прийняття законодавчого нормативного акта, який створить інституційно-правову базу для функціонування інституту державного кредиту [7]. У ньому має бути зафіксовано такі головні позиції: встановлення та закріплення граничних й оптимальних параметрів боргового тягаря для держави; визначення цілей та напрямів використання ресурсів боргового фінансування; закріплення спрямування вільного залишку бюджетних коштів відповідного бюджетного періоду (за вирахуванням оборотної готівки) на погашення боргових зобов'язань уряду.

Крім того, потребують перегляду принципи та пріоритети боргової політики уряду. Існує нагальна необхідність переходу від простого залучення коштів до системного управління державним боргом.

Також законодавчого закріплення вимагають відповідні розміри ЗДБ України на певну дату відносно макроекономічних показників; механізм удосконалення системи управління та обслуговування ЗДБ України через подовження терміну обороту боргових зобов'язань та реструктуризації боргу (незабезпечений короткостроковий борг в іноземній валюті є головною причиною девальваційних криз у державі); встановлення ліміту бюджетного дефіциту на рівні обсягу державних інвестицій. Практика також свідчить, що для ефективного управління боргом недостатньо самих лише узагальнених лімітів, які затверджує Верховна Рада України в Законі України «Про Програму державного зовнішнього запозичення» на кожен рік (наприклад, граничні розміри державного боргу та нові позики). Треба запровадити такі показники, як прийнятний (орієнтовний) розмір відсоткових ставок і відсо-



ткових платежів; валютна структура боргу та його терміновість; співвідношення між боргом, утвореним на умовах фіксованої та плаваючої відсоткових ставок; обсяги залучення нових кредитів за «наміченою ціною» [8].

Доводиться констатувати, що наразі на законодавчому рівні не враховано також конституційні вимоги стосовно порядку укладання та затвердження міжнародних кредитних угод; не передбачено механізм співпраці органів державної влади з міжнародними фінансовими організаціями; не визначено особливості документального супроводження процедури обґрунтування та погодження отримання чергових зовнішніх державних позик (техніко-економічне обґрунтування Міністерства фінансів України та проведення фінансово-економічної експертизи Рахунковою палатою України з наданням відповідного експертного висновку тощо). Зазначені питання має бути визначено в законах України «Про зовнішній державний борг» або «Про державний борг».

Аналізуючи сучасний стан правового регулювання відносин у сфері ЗДБ України та перспективи його удосконалення, звертаємо увагу на важливу роль у цій сфері нормативно-правових актів Міністерства фінансів України. Так, наприклад, Наказом Міністерства фінансів України від 16 червня 2010 р. № 461 було затверджено Положення про управління ризиками, пов'язаними з державним боргом, яке регулює методологічні й організаційні питання процесу управління ризиками, пов'язаними з державним боргом, визначає роль Департаменту державного боргу Міністерства фінансів України в цьому процесі. Крім того, саме це положення закріплює легальне визначення таких важливих для

сфери ЗДБ України термінів, як ризик, пов'язаний з державним боргом; відсотковий ризик; валютний ризик; ризик рефінансування; кредитний ризик; ризик ліквідності; бюджетний ризик; рейтинговий ризик; управління державним боргом; управління ризиками; операції активного управління державним боргом.

У контексті дослідження проблематики удосконалення законодавчого регулювання контролю відносин у сфері ЗДБ України найбільше питань виникає щодо врегулювання Положенням про управління ризиками, пов'язаними з державним боргом питань організації управління ризиками та програм управління державним боргом.

Так, відповідно до Положення, управління ризиками здійснюється Міністром фінансів України або заступником Міністра фінансів України відповідно до розподілу обов'язків. Управління ризиками забезпечується Департаментом державного боргу Міністерства фінансів України.

Відзначимо, що у світовій практиці органом, який несе відповідальність за поширення статистики зовнішнього боргу, як правило, виступають центральний банк, міністерство фінансів, незалежне агентство з управління боргом. Згідно з рекомендаціями МВФ, з метою забезпечення ефективної організації роботи та контролю за якістю, необхідно, щоб збір даних про державний зовнішній борг був пов'язаний з роботою осіб, відповідальних за управління державним боргом. Органом, відповідальним за державний борг, згідно з методичними рекомендаціями МВФ [2], незмінно є агентство з державного боргу, створюване при Міністерстві фінансів України або самостійне відомство в рамках сектору органів державного управління, або центральний

банк, або інше державне відомство. Надзвичайно важливим завданням є налагодження співробітництва між відомством, яке відповідає за дані по державному боргу, та іншими відомствами, які беруть участь у складанні даних по зовнішньому боргу (відповідно, в Україні йдеться про взаємодію між Міністерством фінансів України та Національним банком України). Належний облік боргу є наріжним каменем ефективного управління боргом. Крім того, від наявності точних й актуальних даних буде залежати, наскільки ефективно агентство з державного боргу зможе здійснювати свої інші функції – як операційні, так й аналітичні. Саме тому вкрай важливо, наголошують фахівці МВФ, щоб збір даних про борг державного сектора і гарантований державою борг здійснювало те саме відомство, яке відповідає за його обслуговування.

Загалом, система управління державним боргом в Україні відповідає рекомендаціям МВФ [2]. Разом з тим, у сучасних умовах виправданим є створення в Україні Агентства з управління державним боргом, підзвітного Верховній Раді України. У цьому контексті, вважаємо обґрунтованою пропозицію О. Лебедева щодо необхідності створення Фонду управління державним боргом України, до завдань якого належало б підтримання вторинного ринку боргових зобов'язань України як елемента підвищення кредитного рейтингу країни, а також управління ризиками, супутніми операціям щодо погашення й обслуговування державного боргу [8]. На нашу думку, адміністрування Фонду повинно здійснювати Агентство з управління державним боргом (до створення Агентства це може здійснювати Міністерство фінансів України). Створення такого фонду має



бути законодавчо передбачено Законом України «Про державний борг» та Бюджетним кодексом України.

Принципово, щоб у відповідних програмно-цільових актах було чітко визначено не лише обсяги надходжень, а й порядок використання цих коштів. Так, відповідно до Наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Програми управління державним боргом на 2012 рік» від 1 лютого 2012 р. № 67 протягом 2012 р. передбачено здійснення фінансування Державного бюджету України за допомогою широкого спектру боргових інструментів. На внутрішньому ринку буде здійснено запозичень на суму 60,952,7 млн грн, або 61,9 % від загальної суми запозичень. На зовнішніх ринках – 37,531,9 млн грн, або 38,1 %. У зазначеному періоді до спеціального фонду Державного бюджету України заплановано залучення 5.131,9 млн грн від іноземних держав, банків і МФО, що спрямовуватиметься на реалізацію інвестиційних програм та проектів. Основними за обсягом фінансування є проекти покращення автомобільних доріг, розвитку міської інфраструктури, з передачі електроенергії тощо.

Отже, конкретні показники щодо напрямів використання коштів у розрізі відповідних програм відсутні, що фактично унеможливує контроль за їх ефективним та цільовим використанням. Водночас програмно-цільовий метод бюджетування передбачає зовсім інший підхід до формування бюджету, особливістю якого є те, що спочатку увага зосереджується на результатах, яких необхідно досягти під час виконання програми, а потім визначається, які ресурси слід використовувати для досягнення цих результатів.

Таким чином, подальше впро-

вадження програмно-цільового методу управління фінансами, залученими шляхом взяття державою зовнішніх боргових зобов'язань, вимагає адекватного правового регулювання. Передусім, йдеться про прийняття базового Закону України «Про державний борг», а також Закону України «Про зовнішній державний борг». Крім того, виправданим є розроблення та прийняття Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку здійснення контролю за залученням і використанням зовнішніх боргових зобов'язань».

Список використаних джерел:

1. Заверуха І. Б. Проблеми правового регулювання державного боргу України : дис. ... доктора юрид. наук / Заверуха Ірина Богданівна. – Львів, 2007. – 442 с.

2. Статистика внешнего долга. Руководство для составителей и пользователей – [Washington, D.C.]: Международный Валютный Фонд, 2008 Translation of: External Debt Statistics: Guide for Compilers and Users (2003). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/eds/guide/guider.pdf>.

3. Алексеев І. В. Бюджетна система : [навч. посіб.] / Алексеев І. В., Ярошевич Н. Б., Чушак-Голобородько А. М. – К. : «Хай – Тек Прес», 2007. – 68 с.

4. Кульчицький М. Вдосконалення бюджетної політики України в умовах застосування програмно-цільового методу адміністрування державних видатків / М. Кульчицький // Формування ринкової економіки. – 2009. – № 19. – С. 352–357.

5. Бюджетний кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI // Офіційний вісник України від 13 серп. 2010 р. – 2010. – № 59. – Ст. 2047. – С. 9. – Код акта 52296/2010.

6. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=333971&cat_id=53608.

7. Молдован О. Щодо оптимізації боргової політики держави : аналіт. зап. / О. Молдован. – Національний інститут стратегічних досліджень при Президенті України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.niss.gov.ua/articles/783/>.

8. Лебедев О. Потрібна концепція управління державним боргом / О. Лебедев [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.day.kiev.ua/8106>.