

## **ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ**

Передумовою ефективного функціонування механізму управління державним боргом є забезпечення фінансово-правової бази для здійснення внутрішніх і зовнішніх запозичень, обслуговування державного боргу.

На сьогодні, у законодавчому порядку частково відрегульовано лише механізм утворення і погашення внутрішнього державного боргу. Закон України “Про державний внутрішній борг” було прийнято ще у 1992 р., останній раз зміни до нього вносилися у 2005 р. Проект закону “Про державний борг України” не прийнятий Верховною Радою України і дотепер.

Базовим законодавчим актом, який регулює основні аспекти управління державним боргом, є Бюджетний кодекс України. У новій редакції Бюджетного кодексу України, прийнятій від 08.07.2010 р. №2456–VI міститься ряд принципових положень, які стосуються здійснення державних і місцевих запозичень та управління борговими зобов’язаннями (ст.16), умов та механізму надання державних гарантій суб’єктам господарювання (ст.17), граничного обсягу боргу та гарантій (ст.18).

Важливою є норма, що відображає застосування та порядок здійснення активних операцій із державними зобов’язаннями. Так у п. 8. ст.16 зазначено, що Міністр фінансів України за погодженням з Національним банком України має право в межах поточного бюджетного періоду здійснювати на конкурсних засадах та/або шляхом проведення аукціонів розміщення тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунку та коштів валютних рахунків державного бюджету на депозитах або шляхом придбання державних цінних паперів з подальшим поверненням таких коштів до кінця поточного бюджетного періоду [1].

В новій редакції Бюджетного кодексу прописано низку положень щодо

надання державних гарантій суб'єктам господарювання. Зокрема, у ст.17 передбачено ряд норм, які регламентують умови надання гарантій, порядок стягнення простроченої заборгованості суб'єктів господарювання перед державою, а також прописано норми щодо мінімізації судового ризику при винесенні судового рішення, яке призводить до збільшення державного боргу чи до зобов'язань перед державою щодо відшкодування витрат на виконання нею гарантійних зобов'язань [1].

В процесі дослідження норм Бюджетного кодексу України і Закону України “Про державний внутрішній борг України” було виявлено суттєві вбудовані суперечності. Зокрема, відповідно до ст. 2 Закону України “Про державний внутрішній борг України” державні запозичення передбачено здійснювати для забезпечення фінансування загальнодержавних програм, а у Бюджетному кодексі державні запозичення є джерелом фінансування державного бюджету і лише у виняткових випадках, можуть використовуватись для забезпечення фінансування поточних видатків держави.

Суттєві невідповідності у базових законодавчих актах стосуються і умов запозичення урядом за погодженням з Національним банком України. Так, у ст. 4 Закону України “Про державний внутрішній борг України” встановлено, що характер і умови боргових зобов'язань у кожному конкретному випадку визначаються урядом України за погодженням з Національним банком, а натомість у Бюджетному кодексі передбачена участь Національного банку лише при проведенні активних операцій з державним боргом.

Відтак існуюча нормативно-правова база не утворює цілісної системи правового, економічного та організаційного забезпечення порядку здійснення державних запозичень та їх використання.

До здобутків системи правового забезпечення управління державним боргом України у 2007–2009 рр. слід віднести створення організаційних засад регулювання центральною владою запозичень місцевих органів влади та зовнішніх запозичень державних підприємств. Зокрема, Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.06.2006 р. №334–р введено процедуру погодження кредитних договорів суб'єктів господарювання державного

сектору економіки з нерезидентами та умов випуску облігацій зовнішньої позики з Міністерством фінансів України, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та Фондом державного майна.

Стратегічно важливим документом системи правового забезпечення управління державним боргом стало схвалення Концепції розвитку внутрішнього ринку державних цінних паперів України на 2009–2013 рр. (розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 березня 2009 р. № 316-р).

Проблема нагальності схвалення даного документу обумовлена високими фінансовими ризиками у царині державного боргу, а передусім валютним. Впродовж останніх років переваги нижчих ставок за запозиченнями на зовнішніх ринках капіталу нівелюються валютними ризиками, які полягають у зростанні курсу іноземних валют. Зокрема, у другому півріччі 2008 р. валютні ризики державного боргу України досягли недопустимо високого рівня. Якщо приріст обсягу державних боргових зобов'язань (у гривневому еквіваленті) за рахунок зростання курсів іноземних валют у 2007 р. становив 23 %, то у 2008 р. – 52 %, відповідно 1,15 і 31,4 млрд. грн. У таких самих пропорціях збільшилися відсоткові платежі за боргом, номінованим в іноземній валюті [2].

Починаючи з 14 травня 2009 р. запроваджено ринкове ціноутворення при первинному розміщенні внутрішніх державних облігацій: аукціони проводяться в один етап при попередньому оголошенні обсягу коштів, який обов'язково залучається на ринку незалежно від рівня відсоткових ставок, запропонованих учасниками аукціонів.

На виконання Концепції Кабінетом міністрів України прийнято постанови: “Про запровадження інституту первинних дилерів на ринку державних цінних паперів”, від 14.04.09. № 363, “Про затвердження Порядку купівлі у 2009 р. облігацій внутрішньої державної позики”, від 10.06.09 № 568.

Із середини травня 2009 р. проводиться розміщення облігацій внутрішньої державної позики на первинному ринку відповідно до ринкових умов. Вони, зокрема, передбачають таке: проведення розміщень ОВДП в один етап без права коригування поданих заявок та без оголошення Міністерством фінансів України попередніх умов розміщення; оголошення мінімальних сум

випуску облігацій внутрішньої державної позики при кожному розміщенні [3].

Запровадження інституту первинних дилерів та механізму ринкового ціноутворення сприяли збільшенню обсягів первинного розміщення ОВДП у 2009 р. порівняно з аналогічними показниками минулих років, а відтак сума коштів залучених до Державного бюджету зросла порівняно з 2008 р. на 9 млрд. грн. (табл. 1).

Наприкінці 2009 р. МФУ та ФБ ПФТС підписали Договір про включення державних цінних паперів до лістингу ПФТС. З 1 грудня 2009 р. всі державні облігації були переведені до Котирувального списку ПФТС другого рівня [4].

Котирування державних облігацій на ФБ ПФТС сприятиме прозорості ринку ОВДП та дозволить міністерству відстежувати, які саме папери найбільш активно торгуються та мають найвищу ліквідність на ринку.

У рамках діючої нормативно-правової системи не врегульованими залишилися такі аспекти кредитної діяльності держави: не визначено сутність поняття “управління державним боргом” та “управління зовнішнім державним боргом”, зокрема; відсутні стратегічні орієнтири розміру і структури державного боргу, на які повинна орієнтуватися політика державних запозичень та процес управління державним боргом в цілому; операції активного управління державним боргом законодавчо не врегульовані, не встановлено принципи проведення таких операцій, їх види та критерії оцінки результативності; не визначено граничні обсяги та механізми надання державних гарантій, не регламентовано порядок надання гарантій і використання запозичених коштів бенефіціарами.

Впродовж 2009-2010 рр. у зв'язку з посиленням кризових явищ та зростанням потреби у фінансуванні державного бюджету істотно збільшився обсяг державного боргу та показник його відношення до внутрішнього валового продукту. Якщо у 2007 р. відношення державного боргу до ВВП становило 9,9 %, то у 2009 р. зазначений показник становив 24,9 %, а на кінець 2010 р. – 29,4 % ВВП [5].

*Таблиця 1*

## Результати аукціонів з розміщення ОВДП на первинному ринку\*

ік	Сума коштів залучених до Державного бюджету, млрд. грн.	Дохідність (середньозважена), %
001	1,2	15,68
002	2,9	10,81
003	1,2	9,75
004	2,2	11,24
005	7,2	7,2
006	1,6	9,26
007	3,6	6,71
008	9,7	11,51
009	18,8	19,3
2010	40,4	12,7

Відтак розробка урядом середньострокової стратегії управління державним боргом на 2011-2013 рр. затвердженою постановою КМУ від 2 березня 2011 р. № 170 стало важливим здобутком фінансово-нормативного забезпечення механізму управління державним боргом.

Очікуваними результати від реалізації даної стратегії визначено такі:

- відношення обсягу державного боргу до ВВП – на рівні не більш як 32, 30 і 28 відсотків;
- частка державного внутрішнього боргу – не менш як 46, 46 і 48 відсотків;
- частка державного боргу з фіксованою ставкою – не менш як 69, 73 і 80 відсотків;
- середньозважений строк до погашення державного боргу – не менш як 4, 4 і 5 років [5].

Поза рамками правового регулювання залишаються умови застосування і порядок проведення операцій реструктуризації державного боргу, обміну боргових зобов'язань, а також конверсії і консолідації позик.

\* Складено автором за на основі даних [2; 3].

На сьогодні залишається актуальним питання щодо прийняття Закону України “Про державний борг та гарантований державою борг” як комплексного нормативного акта, яким планується врегулювати процес управління державним боргом та гарантованим державою боргом, визначити основні принципи управління ними та особливості ведення обліку і здійснення контролю за їх утворенням, а також операції з активного управління державним боргом.

#### Література:

1. Бюджетний кодекс України: закон України від 08.07.2010 р. №2456 – VI // Голос України, 4 серпня 2010 р.
2. Про схвалення Концепції розвитку внутрішнього ринку державних цінних паперів України на 2009–2013 рр. [Текст]: розпорядження від 25 березня 2009 р. №316-р / Україна. Кабінет Міністрів // Урядовий кур'єр: газета центральних органів виконавчої влади України. – 2009. – № 69 (16 Квітень). – С. 10.
3. Про запровадження інституту первинних дилерів на ринку державних цінних паперів: постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2009 р. №363 // Урядовий кур'єр – 2009. – № 77 (29) квітень. – С. 10.
4. Ринок ОВДП у 2009 році // Цінні папери України – №5 (559) 11 лютого 2010.
5. Про затвердження середньострокової стратегії управління державним боргом на 2011-2013 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 2 березня 2011 р. № 170.