

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ ЗОВНІШНІМ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ

Організаційно-правове забезпечення та нормативно-адміністративне регулювання діяльності з управління зовнішнім державним боргом за останні роки зазнало суттєвих позитивних зрушень. Так, було визначено функції і повноваження відповідальних органів та їх структурних підрозділів; встановлено довгострокове обмеження на відносний розмір державного боргу; регламентовано напрями використання позичкових коштів.

Прогалини у діючому нормативно-правовому регулюванні пов'язані з відсутністю законодавчо визначених цілей політики державних запозичень та управління державним боргом; законодавчо не закріплено повноваження Мінфіну щодо проведення повного спектру операцій у сфері управління зовнішнім державним боргом.

В організаційному плані наявні проблеми полягають у зосередженні діяльності відповідальних органів на функціях оперативного управління і контролю, при цьому функції планування і прогнозування не виконуються належним чином. Недостатньою є координація дій основних суб'єктів проведення фінансової політики держави, що знижує ефективність механізму управління зовнішнім державним боргом України.

Згідно із ст. 92 Конституції України, виключно законами України встановлюються порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи. Проте 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" після кількох років дебатів, так і не був прийнятий Верховною Радою.

Базовим законодавчим актом, який регулює основні аспекти управління державним боргом, є Бюджетний кодекс України. Згідно із ст. 15 Бюджетного кодексу, Кабінет Міністрів України може брати позики в межах, визначених законом про Державний бюджет України. Міністр фінансів України з метою економії коштів та ефективності їх використання має право вибрати кредитора, вид позики і валюту запозичення.

Згідно із ст. 17 Бюджетного кодексу України, Кабінет Міністрів в особі Міністра фінансів України та міські ради в особі керівників їх виконавчих органів можуть надавати гарантії щодо виконання боргових зобов'язань суб'єктам виключно у межах повноважень, встановлених відповідно законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет.

Бюджетним кодексом України встановлено обмеження на приріст обсягу державного боргу, величина якого не повинна перевищувати 60% фактичного річного обсягу ВВП України (ст. 18).

В останні роки окремим положенням закону про бюджет допускається у разі надходження коштів із внутрішніх (зовнішніх) джерел фінансування певного типу у неповному обсязі збільшення надходжень коштів із зовнішніх (внутрішніх) джерел фінансування іншого типу із щомісячним обов'язковим інформуванням Комітету Верховної Ради України з питань бюджету.

З метою економії бюджетних коштів Міністерству фінансів України надається право здійснювати правочини з державним боргом України, включаючи обмін, випуск, викуп та продаж державних боргових зобов'язань, при дотриманні граничного розміру державного боргу на кінець року.

Конкретні параметри державних запозичень, які здійснюються у рамках виконання бюджету певного року, визначаються Постановами Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів приймає рішення про випуски облігацій внутрішніх і зовнішніх державних позик, їх обсяги, строки, відсоткові ставки, порядок погашення і обслуговування боргу. Від імені держави Кабінет Міністрів виступає гарантом кредитів, які надаються Україні урядами іноземних держав, МФО, іноземними банками, визначає банки-агенти із залучення і повернення отриманих кредитів.

Важливим суб'єктом системи управління державним боргом є Верховна Рада України.

Контрольні функції у рамках механізму управління зовнішнім державним боргом України виконують Рахункова палата, Міністерство фінансів, Державне казначейство, Контрольно-ревізійне управління, Національний банк України. Відповідно до Закону "Про Рахункову палату" від 11 липня 1996 р. N 315/96-ВР основними завданнями Рахункової палати є здійснення контролю за утворенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргу України, визначення ефективності та доцільності видатків державних коштів, валютних та кредитно-фінансових ресурсів; регулярне інформування Верховної Ради України про хід виконання Державного бюджету України та стан погашення внутрішнього і зовнішнього боргу України.

Повноваження щодо здійснення зовнішніх запозичень, оперативного управління державним боргом, взаємовідносин з МФО та іноземними кредиторами зосереджені у Міністерстві фінансів (Мінфіні) України. Починаючи з квітня 2000 року, в Україні, управління державним боргом здійснюється спеціально створеним структурним підрозділом Мінфіну – Департаментом державного боргу.

Департамент державного боргу складається з таких відділів: зовнішніх кредитних та гарантійних угод, внутрішніх кредитних угод, відділу ринків капіталу, відділів стратегії управління державним боргом, сектору інформаційної підтримки державних запозичень.

Мінфін є фінансовим агентом Уряду, на якого покладається відповідальність за здійснення всіх фінансових операцій, пов'язаних із вступом і членством України у Міжнародних фінансових організаціях – МВФ, МБРР, Міжнародної фінансової корпорації (МФК), Міжнародної асоціації розвитку (МАР), Багатостороннього агентства по гарантіях інвестицій (БАГІ), ЄБРР, Європейського інвестиційного (ЄІБ), Чорноморського банку торгівлі і розвитку (ЧБТР). Відповідні повноваження закріплені за Департаментом співробітництва з МФО.

Дослідивши особливості та характерні риси системи нормативно-адміністративного регулювання діяльності з управління зовнішнім державним боргом, можемо зробити висновок про адекватний розподіл повноважень між органами державної влади та досить деталізовану регламентацію функцій відповідного підрозділу Мінфіну. Проте описана вище інституційна система не є досконалою і має вбудовані структурні вади.

Так, у складі Департаменту державного боргу діє два відділи кредитних угод, хоча внутрішнє фінансування дефіциту бюджету на сьогодні проводиться виключно з ринкових джерел (компетенція відділу ринків капіталу). Залучення зовнішніх ресурсів реалізується через запозичення від МФО (повноваження Департаменту співробітництва з МФО) та розміщення єврооблігацій на ринках капіталу (функції відділу ринків капіталу Департаменту державного боргу). Управління зовнішнім боргом офіційним двостороннім кредиторам, що входить у сферу повноважень відділу зовнішніх кредитних угод, зводиться до обслуговування наявного боргу за кредитними угодами, укладеними в 1992-1999 рр., та стягнення

заборгованості з підприємств-позичальників за гарантованими кредитами.

З іншого боку, у структурі прямого державного боргу України 66,5% боргу оформлено ринковими інструментами (заборгованість сформована внаслідок запозичень на ринках капіталу). Проте відділ ринків капіталу не диференційовано на внутрішній ринок і міжнародні ринки. Наявність різних груп інвесторів на двох типах ринків, різних механізмів ціноутворення на позики, різних видів цінних паперів, які обертаються на внутрішньому і зовнішньому ринках, ставлять під сумнів доцільність зосередження операцій з управління як зовнішнім, так і внутрішнім державним боргом за ринковими позиками у рамках одного відділу.

Щодо організаційного забезпечення діючої системи нормативно-правового регулювання, то, на жаль, доводиться констатувати: вищевикладені функції не виконуються у повному обсязі. Профільні Департаменти Мінфіну в основному виконують функції бек-офісу і міддл-офісу, пов'язані з проведенням розрахунків, веденням обліку боргових зобов'язань, підготовкою планів запозичень і аналітичної звітності. Важливі функції міддл-офісу, такі як управління ризиками, аналіз структури боргового портфеля та моделювання боргових ситуацій, а також функції стратегічного управління зовнішнім державним боргом, які традиційно є прерогативою фронт-офісу, не виконуються.

До здобутків системи правового забезпечення управління державним боргом України у 2007-2008 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 №334-р введено процедуру погодження кредитних договорів суб'єктів господарювання державного сектору економіки з

нерезидентами та умов випуску облігацій зовнішньої позики з Мінфіном, Мінекономіки та Фондом державного майна. Вказаним Розпорядженням на Мінфін покладено обов'язок проведення реєстрації зовнішніх запозичень державних підприємств.

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 визначені, не встановлено принципи проведення таких операцій, їх види та критерії оцінки результативності;
- не встановлено граничні обсяги та механізми надання державних гарантій, відсутні чіткі пріоритети у цій сфері, не регламентовано порядок надання гарантій і використання запозичених коштів бенефіціарами, а також ступінь відповідальності органів державної влади за результати впровадження проектів, фінансованих з використання державних гарантій.

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

Діючим законодавством і нормативно-правовим регулюванням не передбачена система відповідальності посадових осіб за ефективність рішень і заходів, які вживаються у сфері управління державним боргом.

В той же час слід відзначити, що система нормативно-правового забезпечення утворення державного боргу, його погашення і обслуговування, використання запозичених коштів зазнала суттєвих позитивних зрушень, внаслідок централізації основних функцій з управління державним боргом у одному органі – Міністерстві фінансів України; закріплення розподілу компетенцій між гілками державної влади в сфері управління державним боргом.