

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО БОРГУ УКРАЇНИ

Під інституціональною структурою державного боргу розуміють внутрішню організацію його компонентів, які виступають, як певна цілісна система. Відносини між інститутами повинні характеризуватися стійкістю, довготривалістю, наявністю функціональних зв'язків.

Інституційні засади формування державного боргу визначаються завданнями уряду в даній сфері та рівнем соціально-економічного розвитку країни. Практика державного управління свідчить, що інституційні проблеми щодо забезпечення процесу запозичення коштів в різних країнах мають спільні риси. Зокрема окремі функції, пов'язані з організацією боргової політики, зазвичай розподілені між різними державними організаціями та міністерствами, що уповільнює процес прийняття рішень, погіршує ефективність системи боргового менеджменту.

В Україні економічними інститутами державного боргу є органи державної влади й управління, які визначають основні пріоритети боргової політики на коротко- та середньострокову перспективу, а також юридичні особи (позичальники гарантованих кредитів), міжнародні фінансові організації та уряди іноземних держав, що виступають кредиторами держави.

Інституційне забезпечення державного боргу відображено на рис. 1.

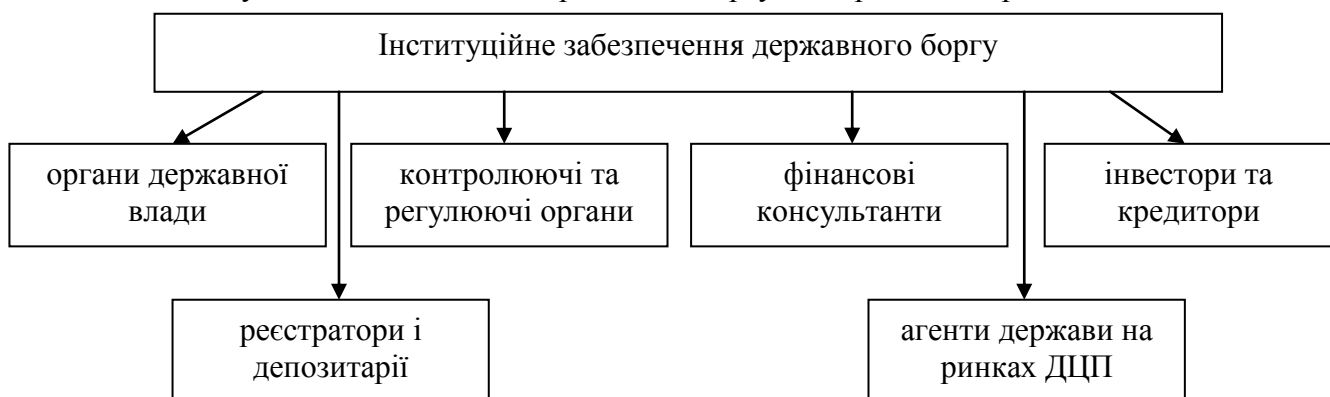


Рис. 1. Інституційне забезпечення державного боргу [1, с. 69]

Відтак необхідно зазначити, що Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади, яка відповідно до Конституції України затверджує державний бюджет, вносить зміни до нього в частині внутрішнього і зовнішнього боргу. Конституція України

уповноважує ВРУ щодо затвердження рішення про надання Україною позик та економічної доктрини міжнародним фінансовим організаціям та урядам іноземних держав, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Законом України «Про Державний бюджет» [2].

Кабінет Міністрів України забезпечує проведення економічної політики уряду та виступає гарантом кредитів, отриманих від міжнародних фінансових організацій, іноземних банків. За його дорученням Міністерство Фінансів України розробляє державний бюджет на наступний рік, визначаючи обсяги бюджетного дефіциту та державного боргу, встановлює порядок залучення та використання державних запозичень, повернення яких гарантується Кабінет Міністрів України.

Повноваження щодо залучення позикових фінансових ресурсів, їх обслуговування, оперативного управління державним боргом, взаємовідносин з урядами іноземних держав та міжнародними фінансовими організаціями зосереджені у Міністерстві Фінансів України.

Контролюючі органи системи управління державним боргом та їх функції відображені в табл.1.

Таблиця 1

Функції контролюючих органів системи управління державним боргом в Україні*

| Контролюючий орган | Функції |
|---|--|
| Верховна Рада України | контроль за розмірами державних запозичень та станом державного боргу при затвердженні Бюджетної резолюції, Державного бюджету на поточний рік |
| Міністерство Фінансів України | контроль абсолютних та відносних показників заборгованості держави та своєчасності виконання боргових зобов'язань відповідно до графіку платежів |
| Державна Казначейська Служба України | бухгалтерський облік надходжень і витрат Державного бюджету України та контроль за дотриманням правил ведення обліку |
| Національний Банк України | регулювання розміру грошової маси, контроль за надходженням і використанням кредитних ресурсів Державного бюджету України та спеціальних рахунків НБУ, визначення облікової ставки |
| Державна Фінансова Інспекція | контролюють за цільовим використанням та своєчасним повернення кредитів, одержаних під гарантію КМУ |
| Рахункова Палата України | контроль за утворенням, сплатою відсоткових платежів і погашенням державного боргу та ефективністю управління коштами Державного бюджету України |
| Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку | державне регулювання та контроль за випуском і обігом цінних паперів та їх похідних на території України |

* Складено автором самостійно

Дієвість контролю повинна бути забезпечена впровадженням єдиної та достовірної системи обліку державного боргу, а також посиленням фінансової дисципліни й відповідальності за її порушення на усіх рівнях фінансово-кредитних відносин.

НБУ виконує функції депозитарію коштів МВФ, МБРР, МФК й інших іноземних кредитних установ та генерального агента з обслуговування випуску та погашення облігацій. Будучи контролюючим органом, НБУ встановлює порядок розміщення, обігу, сплати відсотків та погашення державних облігацій; визначає порядок проведення розрахунків за ними; здійснює контроль за учасниками ринку облігацій- комерційними банками. На вторинному НБУ здійснює купівлю державних облігацій у інших учасників біржових торгів та їх продаж. Таким чином, НБУ виконує функції депозитарію державних облігацій; агента МФУ з обслуговування та випуску облігацій та контролюючого органу на вторинному ринку

Відповідно до законодавства, депозитарна система України складається з двох рівнів. Нижній рівень становлять зберігачі (банки, торговці цінними паперами) та реєстратори цінних паперів. На верхньому рівні депозитарної системи України функціонують три депозитарії: Центральний депозитарій, Міжрегіональний фондовий союз (МФС) та депозитарій НБУ [3].

Комерційні банки виступають інвесторами та фінансовими посередниками на ринку запозичень. Водночас комерційні банки виконують функції реєстраторів прав власності за державними облігаціями та відповідальні за виконання платіжних операцій при проведенні грошових розрахунків за операціями з купівлі-продажу державних цінних паперів. Біржова торгівля держоблігаціями здійснюється на, Українській фондовій біржі, фондовій секції Української міжбанківської валютної біржі. Законодавством України не забороняється позабіржова торгівля цінними паперами, тобто комерційні банки можуть здійснювати операції купівлі-продажу облігацій безпосередньо один у одного, повідомляючи депозитарій НБУ.

У небанківському секторі кредиторами є організації та підприємства, які акумулюють вільні грошові кошти (страхові компанії, пенсійні та інвестиційні фонди), а також приватні особи.

В умовах глобалізації роль зарубіжних кредиторів (державних інвесторів, міжнародних фінансових організацій посилюється з кожним роком). Особливо це стосується країн з перехідною економікою, що пов'язано з недостатньо розвиненим національним банківським сектором.

Основними міжнародними фінансовими організаціями, що надають державні позики Україні є:

1) МВФ – фінансує кредитні програми, направлені на зменшення дефіциту бюджету, забезпечення інституційної трансформації та стабілізацію валютно-фінсового сектору економіки;

2) МБРР – надає кошти на розвиток сільського господарства, будівництва, охорони здоров'я, освіти, підвищення міжнародної конкуренції України;

3) ЄБРР - надає кредитні ресурси на розвиток промислового сектора економіки, галузей соціальної інфраструктури, підтримку малого й середнього бізнесу.

Впродовж останніх років постійно зростає роль іноземних банків у кредитуванні уряду України. Залучення фінансових ресурсів іноземних банків забезпечує розвиток регіонів, дає можливість налагодити економічну та політичну ситуацію у країні. Серед іноземних комерційних банків, які надають позики Україні в найбільших обсягах, можна виділити банки Кореї, Австрії, Росії, США.

Проте важливою умовою підвищення ефективності інституційного забезпечення державного боргу є прозорість, яку можна забезпечити за наявності відповідної законодавчої та нормативної бази, в тому числі шляхом прийняття Закону України “Про державний борг та гарантований державою борг”. Відповідний Проект Закону, розроблений МФУ, був внесений до ВРУ лише у червні 2011 р. Зволікання із прийняттям даного закону призводить до виникнення протиріч між положеннями різних державних органів та міністерств, що уповільнює процес прийняття рішень.

Одним з важливих напрямів удосконалення інституційного забезпечення державного боргу вважаємо заснування Фонду управління державним боргом. За рахунок коштів цього Фонду пропонується здійснювати операції типу «buy-back» (достроковий викуп), заходи щодо зменшення ризиків, пов'язаних із коливанням валютних курсів та відсоткових ставок. Найбільшою проблемою створення Фонду управління державним боргом є пошук джерел фінансових ресурсів, які мають спрямовуватися на його формування. Як можливі джерела розглядаємо відшкодування підприємствами зобов'язань перед державою у зв'язку з покриттям їх боргів перед іноземними кредиторами; кошти, що надійшли як оплата послуг за надання державних гарантій; частину коштів, одержаних від приватизації державного майна [4, с. 196].

В результаті створення Агентства, на нашу думку, буде вирішена проблема конфлікту інтересів на ринку державних цінних паперів, коли НБУ, з одного боку, здійснює грошово-кредитну політику від імені уряду, а з іншого - є генеральним агентом за операціями з державними цінними паперами. В рамках здійснення грошово-кредитної політики НБУ широко використовує проведення операцій з державними облігаціями на відкритому ринку, а також операцій з кредитування комерційних банків під заставу державних цінних паперів.

На нашу думку, у разі створення Фонду управління державним боргом та передачі йому повноважень НБУ як генерального агента уряду за державними цінними паперами, вказаний конфлікт інтересів буде вичерпано.

Враховуючи зарубіжний досвід, вважаємо, що організаційна структура агентства повинна складатися з трьох основних підрозділів: фронт-офіс, мідл-офіс і бек-офіс. Основні обов'язки зазначених підрозділів в рамках управління державним боргом доцільно розділити таким чином:

- Фронт-офіс: здійснення стратегічного планування та управління державним боргом України, а також підготовка основних показників щодо залучення та використання державних запозичень;

- Мідл-офіс: ризик-менеджмент, аналіз структури портфеля державних боргових зобов'язань, моніторинг стану державного боргу, підготовка аналітичної звітності в частині державного боргу;

- Бек-офіс: облік державного боргу, проведення операцій з державними облігаціями на РДЦП, а також операцій з обслуговування та погашення державного боргу.

Подальше вдосконалення організаційних засад управління державним боргом, на нашу думку, має здійснюватися на основі реформування інституцій, відповідальних за управління державним боргом у напрямі створення умов для запровадження комплексного його контролінгу та застосування інструментів активного управління борговими зобов'язаннями; поетапного створення централізованої депозитарної системи; уніфікації та розширення функцій професійних учасників нижнього рівня депозитарної системи; підвищення прозорості операцій на фондовому ринку; розширення обсягу операцій на внутрішньому ринку державних боргових зобов'язань, зокрема вторинному.

Література:

1. Макаренко М. І. Сутнісно-структурна визначеність механізму регулювання державного боргу. / М. І. Макаренко, В. Ю. Дудченко // Вісник СумДУ, №7 (91) – 2010. – С. 68–71.

2. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. № 254/96 ВР (зі змінами і доповненнями). – К.: Видавництво Право. – 1996. – 38 с.

3. Закон України «Про депозитарну систему України» від 06.07.2012 № 5178-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5178-17>

4. Форкун І. В. Формування та управління державним боргом в період фінансової кризи / І. В. Форкун, К. П. Хитра // Вісник Хмельницького національного університету. – 2013. – №2. – Т.3. – С. 195-199.