

Економічна безпека держави: теорія і практика

вове регулювання, відповідальність, а також ліквідація. На нашу думку, чітке законодавче встановлення організаційно-правової форми, в якій повинна функціонувати товарна біржа, стане первинним кроком, що допоможе врегулювати значну кількість спорів і неузгодженностей, що виникають у процесі функціонування цього біржового інституту.

Ураховуючи необхідність державного сприяння якісному й кількісному розвитку бірж в Україні, доречним є вдосконалення податкового законодавства, в якому визначається державна політика щодо стимулювання/дестимулювання розвитку конкретних сфер суспільної діяльності. Адже саме відсутність послідовної, чіткої політики держави у сфері правового регулювання товарних бірж, зокрема в системі оподаткування, недосконалість законодавства є додатковою перешкодою, що стимулює розвиток біржової торгівлі, ускладнюючи тим самим функціонування біржового ринку.

Література

1. Оптова і біржова торгівля в Україні: Статист. збірник. - [Електронний ресурс]: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
2. Берлач А.І. Біржове право України: Навч. посіб. - К.: Університет "Україна", 2008. - 316 с.
3. Минюк О.Ю. Адміністративно-правове регулювання біржової діяльності в Україні: Монографія; За загальний ред. А.І. Берлача. - Ірпінь: Національний університет

ДПС України, 2011. - 248 с.

4. Про товарну біржу: Закон України від 10 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 10.
6. Господарський кодекс України: - К.: Велес, 2010. - 160 с.
7. Про господарські товариства: Закон України від 19 вересня 1991 р. № 1576-XII // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 49. - Ст. 682.
8. Цивільний кодекс України: - К.: Велес, 2010. - 272 с.
9. Мороз Л.Я. Господарсько-правова відповідальність товарних бірж // Право України. - 2007. - № 8. - С. 47-50.
10. Товарні біржі в Україні: аналіз діяльності, законодавче поле, перспективи розвитку / П.Т. Саблук, О.М. Шпичак, Г.О. Шевченко. - К.: Ін-т аграрної економіки УААН, 1997. - 427 с.

Минюк О.Ю.

кандидат юридичних наук, доцент кафедри
господарсько-правових дисциплін Національного
університету ДПС України

Минюк Л.Д.

студент Національного університету ДПС України
Надійшла до редакції 19.07.2012

УДК 347.73:336.31

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД УПРАВЛІННЯ ЗОВНІШНІМ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ УКРАЇНИ (ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Сергієнко О. П.

Сучасну національну економіку неможливо уявити без боргових зобов'язань, зокрема, зовнішніх. За своїм значенням і впливом на видаткову й дохідну частини бюджету інститут державного боргу є унікальним. Він тісно взаємопов'язаний з такими категоріями, як бюджетний дефіцит і бюджетний профіцит; має важливе соціальне значення; зумовлює й упливає на грошово-кредитну, інвестиційну й податкову політику держави; бюджетний процес, а також є показником фінансової надійності держави в зовнішніх відносинах. Проблеми державного боргу - його формування, обслуговування, погашення й управління - дуже складні, оскільки передбачають участю держави в особі Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Національного банку України та фінансових інститутів не лише у відносинах з приводу заолучення позичкових коштів до бюджету, а й управління боргом; розвиток грошового, банківського, фондового та інших ринків; інвестиційний клімат; податкове регулювання тощо [1, 243].

Борговий тягар в Україні спричиняє низку проблем, зокрема, у соціальній сфері, що пов'язані з неможливістю підвищити пенсії, соціальну допомогу тощо в умовах загострення інфляційних процесів. Іншими словами, уряд повинен віддавати на погашення зовнішнього державного боргу (ЗДБ) частину фінансових ресурсів, за рахунок яких можна було б суттєво збільшити річні витрати на освіту, охорону здоров'я або зарплати в бюджетному секторі. Критичні розміри зовнішніх державних запозичень, зростання витрат на їх погашення зумовлюють необхідність пошуку шляхів удосконалення механізму контролю у сфері ЗДБ України, зокрема, питань ефективного управління й погашення ЗДБ України. Правова урегулювання

© О.П. Сергієнко, 2012

льованість зовнішніх державних боргових відносин ставить у залежність можливість фінансової підтримки міжнародних фінансових організацій (МФО), а отже, забезпеченість держави необхідним обсягом фінансових ресурсів. Відповідно, пошук шляхів удосконалення правового регулювання контролю у сфері ЗДБ України залишається вкрай актуальним. Слід враховувати й те, що в сучасних умовах бюджетні ресурси обмежені, тому тут доцільно виділити державні інвестиції в окремий бюджет - бюджет розвитку. Джерелами формування його доходів можуть бути запозичення як на міжнародних фінансових ринках, так і на внутрішньому, також цільові запозичення - під конкретні проекти.

Предметом поданої статті є правові проблеми законодавства, яке регламентує контроль у сфері ЗДБ України й застосування програмно-цільового методу в цій сфері. Відповідно, метою статті є дослідження напрямів удосконалення правового регулювання контролю у сфері ЗДБ України шляхом застосування програмно-цільового методу.

Багато науковців присвятили свої праці питанням економіко-правового забезпечення управління державним боргом України, також зовнішнім, серед яких Т.Г. Бондарук, В.В. Верхолаз, Л.К. Воронова, І.Б. Заверуха, Н.А. Зайцева, Н.В. Зражевська, М. Кульчицький, М.П. Кучерявенко, В.В. Лісовенко, Ю.О. Смоляр та ін.

Питання правового забезпечення ефективного контролю за управлінням ЗДБ України, не зважаючи на надзвичайну актуальність, залишається до кінця невирішеним і потребує свого подальшого вивчення й урегулювання. Суттєвої законодавчої деталізації потребують норми, присвячені питанням управління ЗДБ України в

ШВДЕНОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС

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

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 й звужене тлумачення у вітчизняному законодавстві такої загальної категорії, як державний борг, що ускладнює реалістичне прогнозування економічного й соціального розвитку країни загалом. Крім цього, це проблеми обліку, звітності й 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) і "Керівництво з платіжного балансу" (МВФ, 1993) [2].

Загальновизнано, що одним з найважливіших завдань бюджетної політики на сучасному етапі є оптимізація рівня бюджетного дефіциту, державного боргу й пошук джерел їх реалістичного фінансування [3, 22], а головним напрямом підвищення ефективності бюджетної політики в Україні є реструктуризація наявних ресурсів, з метою спрямування їх на інвестиції в матеріальну базу й 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 й 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 зачлененні мінімального обсягу бюджетних коштів і досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів" [5].

У контексті забезпечення боргової безпеки держави ці вимоги набувають особливого значення й потребують 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 гранічного обсягу дефіциту державного бюджету в ме-

жах 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].

Підвищення контролю за ефективністю управління ЗДБ України й досягнення запланованих показників 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 і 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 найдієвіших способів удосконалення механізму контролю й управління державними фінансами, залученими шляхом зовнішніх запозичень, є саме переход до програмно-цільового методу фінансування бюджетних надходжень і 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.

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.

Цілком слушною є думка, що стратегію управління державним боргом має затверджувати орган державної влади, який має стала каденцію. Це може бути або Верховна Рада України, або Президент України, але не Кабінет Міністрів України, який більшою мірою опікуються оперативними питаннями. Частота ротації урядів в Україні традиційно досить висока, тому існує ризик, що наступники уряду, який затвердив стратегію, відмовляться її реалізовувати й затвердять свою власну стратегію. Отже, 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 й затверджене відповідну державну цільову програму управління державним внутрішнім і зовнішнім боргом, а також передбачено відповідні бюджетні програми з високим рівнем

Економічна безпека держави: теорія і практика

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 програм. До того ж саме в програмі (а не в стратегії як нині) доцільно визначити конкретні й чіткі цілі, завдання, заходи, а також виражені в цифрах очікувані результати управління державним боргом. Як приклад, 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 викладеного, на нашу думку, головним завданням реформування боргової політики на середньострокову 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: установлення й закріплення граничних й оптимальних параметрів боргового тягаря для держави; визначення цілей і 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 й 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 й обслуговування ЗДБ України через подовження строку обороту боргових зобов’язань й 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 свідчить про те, 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 й нові позики). Варто запровадити такі показники, як прийнятний (орієнтовний) розмір відсоткових ставок і відсоткових платежів; валютна структура боргу та його терміновість; співвідношення між боргом, утвореним на умовах фіксованої й плаваючої відсоткових ставок; обсяги залучення нових кредитів за “наміченою ціною” [8].

Доводиться констатувати, що наразі на законодавчому рівні не враховано також конституційні вимоги щодо

порядку укладання й затвердження міжнародних кредитних угод; не передбачено механізм співпраці органів державної влади з міжнародними фінансовими організаціями; не визначено особливості документально-го супроводження процедури обґрунтування й погодження отримання чергових зовнішніх державних позик (техніко-економічне обґрунтування Міністерства фінансів України й 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 й 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 сфері 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 органами, які несуть 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 й 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 йдееться про взаємодію між Міністерством фінансів України й Національним банком України). Належний облік боргу є наріжним каменем ефективного управління боргом. Крім того, від

наявності точних і актуальних даних буде залежати, наскільки ефективно агентство з державного боргу зможе здійснювати свої інші функції - як операційні, так і аналітичні. Саме тому вкрай важливо, наголошують фахівці МВФ, щоб збір даних про борг державного сектора й 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. Лебедєва 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 операціями 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" і Бюджетним кодексом України.

Базовим принциповим моментом є чітке визначення у відповідних програмно-цільових актах не лише обсягів надходжень, а й порядку 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 запозичення 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 і проектів. Основними за обсягом фінансування є проекти покращення автомобільних доріг, розвитку міської інфраструктури, з передачі електроенергії тощо. Тому конкретні показники щодо напрямів використання коштів у розрізі відповідних програм відсутні, що фактично унеможливлює контроль за їх ефективним і цільовим використанням. Водночас програмно-цільовий метод бюджетування передбачає зовсім інший підхід до формування бюджету, особливістю яко-

го 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.

Насамкінець зазначимо, що саме подальше впровадження програмно-цільового методу управління фінансами, залученими шляхом взяття державою зовнішніх боргових зобов'язань, вимагає адекватного правового регулювання й дозволить здійснювати дієвий контроль у сфері управління ЗДБ України. З метою реалізації вказаного потрібно прийняти базовий Закон України "Про державний борг" і Закон України "Про зовнішній державний борг", а також виправданим є розроблення й прийняття постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження порядку здійснення контролю за залученням і використанням зовнішніх боргових зобов'язань".

Література

1. Заверуха І. Б. Проблеми правового регулювання державного боргу України: Дис... д-ра юрид. наук. - 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). - [Электронный ресурс]: <http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/eds/guide/guider.pdf>.
3. Бюджетна система: Навч. посіб. / І.В. Алексєєв, Н.Б. Ярошевич, А.М. Чушак-Голобородько - К.: Хай-Тек Прес, 2007. - 68 с.
4. Кульчицький М. Вдосконалення бюджетної політики України в умовах застосування програмно-цільового методу адміністрування державних видатків // Формування ринкової економіки. - 2009. - № 19. - С. 352-357.
5. Бюджетний кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI // Офіційний вісник України. - 2010. - № 59. - Ст. 2047. - С. 9.
6. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. - [Електронний ресурс]: http://www.mfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=333971&cat_id=53608.
7. Молдован О. Щодо оптимізації боргової політики держави: Аналіт. зап. - [Електронний ресурс]: <http://www.niss.gov.ua/articles/783/>.
8. Лебедєв О. Потрібна концепція управління державним боргом. - [Електронний ресурс]: <http://www.day.kiev.ua/8106>.

*Сергієнко О.П.
здобувач кафедри економіко-правових дисциплін
Національної академії внутрішніх справ
Надійшла до редакції 18.08.2012*

УДК 351.82:351.863

ШЛЯХИ СТИМУЛЮВАННЯ ЗАЛУЧЕННЯ ІНОЗЕМНИХ ІНВЕСТИЦІЙ В ЕКОНОМІКУ УКРАЇНИ

Паламарчук І. В.

У сучасних умовах господарювання в Україні інвестиції є одним з найважливіших засобів забезпечення виходу країни з фінансово-економічної кризи. Тому питання залучення й використання інвестицій є одним з найактуальніших для України в сучасних умовах. Однак наразі інвестиційний потенціал вітчизняного приватного сектора ще дуже низький для здійснення великих інвестиційних проектів. Саме тому все гострішею стає необ-

хідність залучення коштів іноземних інвесторів у найбільш важливі й пріоритетні галузі економіки. Залучення іноземних інвестицій є одним з головних чинників прискорення розвитку економіки. Обсяг іноземних інвестицій в економіку України є незначним у порівнянні з обсягом інвестування в економіку інших країн. Так приплів іноземних інвестицій в економіку Словаччини й Польщі більший у 5 разів, ніж до України [14, 84].

© І.В. Паламарчук, 2012