
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 347.73:336.27(477)

О. О. Безклуба

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БОРГУ УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню правового регулювання державного боргу в Україні, зокрема сутності, причинам утворення й збільшення державного боргу, проблемам законодавчої регламентації відповідних відносин і аналізу сучасного стану державного боргу України.

Ключові слова: державний борг, боргові зобов'язання, державний кредит, зовнішній борг, внутрішній борг, правовідносини у сфері державного боргу, законодавство у сфері державного боргу.

Фінансова стабільність держави, спроможність її виконувати належні їй функції багато в чому залежить від сформованого основного плану держави – державного бюджету. Чільне місце у виконанні державного бюджету належить державному боргу, який має значний вплив на соціальну та економічну сфери діяльності держави.

В умовах розвитку ринкових відносин державний борг є важливим елементом урахування грошової маси при стабілізації, формуванні збалансованих державних фінансів, здійсненні інвестиційної, податкової, зовнішньоекономічної політики тощо [10].

Актуальність дослідження зумовлена, з одного боку, активізацією здійснення державних запозичень, що спричиняє зростання обсягів державного боргу, а з іншого – нетиповістю його структури, обтяженої борговими зобов'язаннями уряду України, прийнятими на умовах правонаступництва; кредитною емісією, яку здійснювали на початку 1990-х рр.; проблемами бюджетного регулювання тощо.

Крім того, західні економісти одностайні в тому, що загрозу економіці становить не стільки державний борг, скільки зростання суми виплат процентів за державними позиками, особливо якщо вони прострочені.

Дослідження правового регулювання державного боргу розпочалося давно. Побічно відповідну тему досліджувало багато вчених, зокрема проф. Н. Пришва, проф. М. Кучерявенко, доц. Д. Бекерська, доц. Н. Воротіна, проф. Л. Воронова, д. ю. н. А. Нечай, доц. Н. Якимчук, проф. Л. Савченко, проф. О. Грачова та ін. Більш детально вивченню зазначеної проблеми присвячені праці В. Андрущенко, О. Барановського, Т. Вахненка, Я. Онищука, В. Козюка та ін. Найбільш цілісне дослідження

відповідної теми в Україні було здійснене І. Б. Заверухою у 2007 р. у дисертації “Проблеми правового регулювання державного боргу в Україні”.

Однак, проблеми правового регулювання державного боргу залишаються невирішеними й набувають усе більшої актуальності, особливо в умовах останніх подій в Україні.

Оскільки сьогодні в світі не існує жодної держави, яка б не мала державного боргу, проблема правового регулювання такого явища визначається сьогодні як особливо актуальна.

Метою статті є дослідження сутності державного боргу, причин його виникнення й зростання, законодавчого регулювання державного боргу в нашій країні та боргової ситуації, яка склалася в Україні за останній рік.

Насамперед, визначимо сутність такого поняття, як державний борг. Теоретичне осмислення категорії “державний борг” передбачає уточнення самого поняття “державний борг” [3, с. 82].

Безперечно, різні науковці по-різному визначають цю категорію.

Загалом державний борг – це відносини у сфері випуску, обслуговування та погашення боргових зобов'язань держави.

Радянський енциклопедичний словник подає тлумачення державного боргу як загальної суми заборгованості держави за непогашеними позиками й невикладеними за ними відсотками [5]. Це визначення розкриває сутність державного боргу через відображення його кредитної природи, але характеристика категорії обмежена лише етапом формування державного боргу, тобто випуском позик.

В. Федосов, С. Огородник, В. Суторміна визначають державний борг як суму заборгованості за випущеними й непогашеними

внутрішніми позиками, а також суму фінансових зобов'язань країни щодо іноземних кредиторів на певну дату [2]. Це визначення не розкриває сутності категорії "державний борг", адже використане у визначенні поняття "державна заборгованість" є ширшим за змістовим наповненням, ніж поняття "державний борг".

Професор О. Грачова під державним боргом розуміє боргові зобов'язання держави перед фізичними і юридичними особами, іноземними державами, міжнародними організаціями та іншими суб'єктами міжнародного права, охоплюючи зобов'язання щодо державних гарантій, наданих державою [9].

Згідно зі ст. 2 Бюджетного кодексу України, державний борг – це загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих і непогашених кредитів (позик), станом на звітну дату, що виникають внаслідок запозичень [1].

Узагальнюючи запропоновані визначення, можна зауважити, що спільним для них є те, що ключовими елементами цієї категорії є:

- боргові зобов'язання держави;
- кредитні ресурси у формі державних цінних паперів;
- дуже широкий суб'єктний склад позичальників.

Зважаючи на розбіжності у визначенні цієї категорії, необхідно наголосити, що поняття "державний борг" та "державний кредит" не є тотожними. Поняття "державний борг" є значно ширшим, ніж винятково результат бюджетних запозичень. Державний кредит – це частина цілого, тобто одна з груп суспільних відносин, що становлять інститут державного боргу.

Щодо основних причини утворення та збільшення державного боргу, то серед них варто виокремити такі:

- 1) збільшення державних видатків без відповідного зростання державних доходів;
- 2) циклічні спади й автоматичні стабілізатори економіки (прогресивне оподаткування, соціальні виплати, споживання домогосподарств тощо);
- 3) скорочення податків з метою стимулювання економіки без відповідного коригування державних витрат;
- 4) вплив політичних бізнес-циклів (надмірне збільшення видатків напередодні виборів для завоювання популярності та збереження влади);
- 5) непередбачене виникнення кризових явищ в економіці країни;
- 6) нецільове використання бюджетних коштів тощо.

Ці та інші чинники призводять до так званого бюджетного дефіциту, який і є однією з найважливіших передумов формування державного боргу. Власне виникнення державного боргу є зазвичай результатом фінансування дефіциту державного бюджету.

Специфіка України також полягає в тому, що державний кредит тут є не альтернативою податкового методу фінансування, а доповненням цього джерела: у результаті державних запозичень зменшення тиску не відбувається. До того ж національна грошова одиниця не виконує певною мірою своїх функцій, особливо функції нагромадження [4, с. 33].

Важливим аспектом дослідження державний боргу є його класифікація.

Відсутність чіткої теоретичної класифікації державного боргу України на практиці позначається на тому, що законодавча вимога щодо щорічного затвердження Верховною Радою України структури державного внутрішнього боргу не дотримується. Тому дуже важливим є з'ясування видів державного боргу України, що може слугувати підґрунтям для визначення поняття державного боргу, зокрема як інституту теорії держави та права [8, с. 564].

Класифікувати державний борг можна за різними обставинами. Насамперед, його поділяють на короткостроковий (до 1 року), середньостроковий (1–5 років) і довгостроковий (більше 5 років).

Безперечно, короткостроковий борг є найтяжчим для держави, оскільки протягом короткого періоду необхідно не просто повернути запозичені кошти, а ще й виплатити відсотки за користування ними. Тому в Україні, як і за кордоном, проводиться політика консолідації коротко- і середньострокових боргів та перетворення їх на довгострокові.

Важливим є поділ державного боргу за територіальністю на внутрішній та зовнішній. Внутрішній державний борг – це борг держави своєму населенню (фізичним і юридичним особам). До складу державного внутрішнього боргу України належать позики уряду України й позики, здійснені при безумовній гарантії уряду для забезпечення фінансування загальнодержавних програм. До боргових зобов'язань уряду належать випущені ним цінні папери, інші зобов'язання у грошовій формі, гарантовані урядом України, а також одержані ним кредити [8, с. 565]. Такий борг найчастіше призводить до перерозподілу доходів країни, виникнення певних змін в економічному житті.

Зовнішній борг – це зобов'язання перед іноземними державами, організаціями й особами. Такий борг може складатись з позик на фінансування державного бюджету та погашення зовнішнього боргу, позик на підтримку національної валюти тощо. Зовнішній борг може бути у формі державних боргових цінних паперів, що розміщуються серед нерезидентів за межами України, кредитів від урядів або представництв урядів, кредитів від іноземних фінансових установ, міжнародних фінансових організацій. Україна, зокрема, має тісні зв'язки з МВФ, Світовим банком, ЄБРР тощо.

Слід зазначити, що в Україні, фактично, є два типи державного боргу: офіційно визнаний та заборгованість, що в його складі не враховується, проте за економічною природою є державною.

Офіційно визнаний державний борг – це борг, оформлений кредитними угодами або державними цінними паперами, що передбачає погашення основної суми боргу та виплату відсотків у чітко визначений термін. До нього, зокрема, належить заборгованість:

- перед юридичними особами за внутрішніми державними позиками;
- перед Національним банком України за прямими кредитами;
- за кредитами міжнародних фінансових інституцій та урядів іноземних держав;
- за позиками іноземних комерційних банків;
- за міждержавними кредитними лініями та облігаціями зовнішньої державної позики [7, с. 60].

Другий тип боргу включає невиконані фінансові зобов'язання держави перед суб'єктами економіки, зокрема:

- неоплачені державні замовлення;
- заборгованість із заробітної плати перед працівниками бюджетної сфери;
- невідшкодований податок на додану вартість;
- гарантії держави щодо компенсації знецінених заощаджень громадян в установах Ощадного банку [7, с. 60].

Іншими словами, це прийняті державою зобов'язання без документального оформлення строків їх погашення, які формують заборгованість, що не враховується в складі офіційно визнаної, проте є державною за внутрішньою природою та економічним змістом.

Державний борг по своїй суті є категорією економічною, проте вона тісно пов'язана й зумовлена правом – правовими нормами, що регулюють державні боргові відносини. Тому відносини у сфері державного боргу існують винятково у вигляді правовідносин, зміст яких становлять права і обов'язки їхніх суб'єктів.

Суть таких правовідносин розкривається через три основні ознаки, які притаманні їм:

1. Відносини з приводу державного боргу мають публічний характер. Це пояснюється тим, що, по-перше, ідеться про задоволення публічних потреб, що чітко передбачені законодавством; по-друге, обслуговування і погашення державного боргу є публічним обов'язком і задовольняється за рахунок публічних фондів коштів.
2. Держава є обов'язковим суб'єктом правовідносин. У цих відносинах держава виступає в особі: Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Державного казначейства, Національного банку України. Держава може виступати в ролі кредитора, позичальника або гаранта.

3. Виникнення, зміна або припинення таких правовідносин пов'язані з фінансово-правовими актами. Жодне боргове зобов'язання не виникне, якщо це не буде визначено в нормативно-правовому акті компетентного органу.

Важливо звернути увагу на те, що правовідносини у сфері державного боргу не зводяться виключно до кредитних або до розрахункових. Вони становлять специфічний вид управлінської діяльності держави в особі її уповноважених органів з приводу формування боргу, визначення його структури, управління боргом, боргових операцій тощо.

Щодо нормативно-правового забезпечення відносин у сфері державного боргу, то загалом можна сказати, що їх регулюють норми конституційного, фінансового, адміністративного права тощо. Правові основи державного боргу містяться в Конституції України. Аналіз ст. 92 дає змогу зробити висновок, що держава визнає борг об'єктивно необхідним чинником розвитку й функціонування фінансово-економічної, бюджетної, грошово-кредитної системи держави.

Загальне правове регулювання державного боргу потрібно здійснювати конституційними законами. Сьогодні це Закон України "Про правонаступництво"; Бюджетний кодекс України; Закон України "Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України"; Закон України "Про цінні папери і фондовий ринок"; щорічні закони про державний бюджет; міждержавні договори та угоди про одержання міжнародних кредитів тощо.

Очевидно, що навіть із назв перелічених законодавчих актів ми розуміємо, що розкриття й чіткої регламентації усіх відносин у сфері державного боргу не передбачено на законодавчому рівні. Нормативно-правове регулювання державного боргу розвивається ситуативно та несистемно, оскільки базові категорії й механізми управління державним боргом законодавчо не визначені. У майбутньому ці питання повинні бути вирішені в Законі України "Про державний борг України", що закріпить основи правового регулювання внутрішнього й зовнішнього державного боргу.

Такий нормативно-правовий акт має сконцентрувати та зосередити в собі основні принципи, мету й прерогативи державної політики в цій сфері, визначити порядок утворення державного боргу, його класифікацію, порядок обслуговування та погашення, порядок формування й ведення реєстру боргових зобов'язань тощо.

Щодо ситуації, яка склалася в Україні за останній рік, то загалом можна констатувати факт драматичності стану державного боргу. Спочатку державний борг був наслідком бюджетного дефіциту, а згодом паралельно перетворився на самостійний чинник, що впливає на розвиток кризових явищ у сфері державних фінансів України.

Розмір державного боргу постійно зростає. На 28.02.2015 р. державний та гарантований державою борг становить більше ніж 1,5 трлн грн (близько 58 млрд дол.) [6]. Протягом січня – лютого 2015 р. сума державного та гарантованого державою боргу України збільшилася в гривневому еквіваленті приблизно на 500 млрд грн, при цьому в доларовому еквіваленті борг зменшився. Основною причиною таких змін є девальвація національної валюти.

Більше того, борг України вже сягнув 94% ВВП, що перевищує критичну позначку у 60%, а МВФ в оновленій програмі "EFF" прогнозує збільшення валового державного боргу України до кінця 2015 р. взагалі до 120% ВВП у зв'язку з новими кредитами від МВФ, девальвацією національної валюти й необхідністю уряду додатково підтримати "Нафтогаз України" та банки.

В експертів немає сумніву, що якби в нас не було підтримки міжнародних організацій, то Україна вже була б банкрутом. Але співпраця з МВФ триває і поки урядовці так чи інакше дотримуються своїх зобов'язань перед МВФ, країна буде справлятися зі своїми боргами.

Висновки. Отже, державний борг прямо чи опосередковано впливає майже на всі процеси соціально-економічного життя держави: економічне зростання та розподіл доходів; бюджетний дефіцит і розмір грошової маси в обігу (що тісно пов'язано з темпами інфляції); динаміку сукупного попиту та пропозиції; рівень споживання й нагромадження; кредитний рейтинг країни тощо.

Держава в процесі проведення реформ не повинна категорично відмовлятися від запозичення коштів, однак при цьому варто пам'ятати, що, як і будь-який економічний інструмент, позика може як позитивно, так і негативно впливати на національну економіку. З одного боку, залучення додаткових ресурсів збільшує фінансовий потенціал країни, а з іншого – поруч з надмірними державними витратами, незбалансованістю бюджету, неефективною податковою системою, помилками у валютній політиці зростання боргу може спровокувати фінансові кризи, обмежити інвестиційну активність у країні.

Лише застосування ефективної стратегії управління державним боргом в Україні сприятиме раціональному використанню запозичень і створить необхідні умови для оптимізації боргового навантаження на бюджет. Проаналізувавши сучасний стан забо-

ргованості, можна зазначити, що, на жаль, в Україні не створено надійних джерел погашення створюваного боргу. Це означає, що в нашій країні необхідно негайно підвищити рівень боргової безпеки шляхом удосконалення механізму управління державним боргом України. Серед перспективних напрямів, насамперед, створення відповідного органу з управління державним боргом, удосконалення нормативно-правової бази.

Список використаної літератури

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – 572 с.
2. Государственные финансы : учеб. пособ. / В. М. Федосов, Л. Д. Буряк, Д. Д. Бутаков и др. ; под ред. В. Л. Федосова, С. Я. Огородника, С. Я. Суторминой. – Киев : Либідь, 1991. – 276 с.
3. Дудченко В. Ю. Державний борг як об'єкт регулювання / В. Ю. Дудченко // Економічний аналіз : зб. наук. праць Тернопіль. нац. економ. ун-ту. – Тернопіль : Економічна думка, 2008. – Вип. 2 (18). – С. 82–87.
4. Заверуха І. Б. Проблеми правового регулювання державного боргу України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Ірина Богданівна Заверуха ; Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. – Львів, 2007. – 445 с.
5. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. – 4-е изд. – Москва : Советская энциклопедия, 1988. – 1600 с.
6. Статистичні матеріали по стану державного боргу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=392721.
7. Терещенко В. Л. Державний борг України: сутність, соціально-економічні наслідки, перспективи оптимізації / В. Л. Терещенко // Економіка і регіон. – 2011. – № 4. – С. 59–62.
8. Федоров В. А. Види державного боргу України / В. А. Федоров // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – Вип. 57. – С. 563–573.
9. Финансовое право : учебник / под ред. Е. О. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. – Москва : Проспект, 2004. – 306 с.
10. Чорней Н. М. Правове регулювання державного боргу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=45160>.

Стаття надійшла до редакції 27.02.2015.

Безклубая Е. А Правовое регулирование государственного долга Украины

Статья посвящена исследованию правового регулирования государственного долга в Украине, в частности сущности, причинам образования и увеличения государственного долга, проблемам законодательной регламентации соответствующих отношений и анализу современного состояния государственного долга в Украине.

Ключевые слова: государственный долг, долговые обязательства, государственный кредит, внешний долг, внутренний долг, правоотношения в сфере государственного долга, законодательство в сфере государственного долга.

Bezkluba O. Legal Regulation of Public Debt of Ukraine

The primary task of state economic policy from the point of stability of its financial system is management and maintenance of the national debt. The main root cause of the occurrence and increase of national debt is chronic deficit of Ukraine's budget.

That is why the article investigates the legal regulation of public debt in Ukraine, in particular, the nature of the public debt, the causes of formation and increasing of public debt in Ukraine, problems of legal regulation of public debt relations.

The article analyzes the dynamics of national debt of Ukraine according to the global tendencies. Besides, in the article there is an information about the classification of public debt on external debt and domestic debt.

The article also describes the influence of public debt on economic development of country and analyzes the current situation in our country. In the end of the article are offered measures on the improvement of mechanism of management by a national debt in the conditions of unstable economy of Ukraine.

Key words: public debt, debt, government loans, external debt, domestic debt relationship in public debt, legislation on public debt.