УДК 340

Федоров В.А.
к.ю.н.,
доцент кафедри загальнотеоретичної юриспруденції
Національний університет «Одеська юридична академія»

ВНУТРІШНІЙ ДЕРЖАВНИЙ БОРГ СУВЕРЕННОЇ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Формування внутрішнього та зовнішнього державного боргу є органічною складовою частиною функціонування економік більшості країн світу, потужним важелем макроекономічного регулювання та інструментом реалізації економічної стратегії. На жаль, в Україні у процесі трансформаційних процесів формування державного боргу відбувалося значною мірою хаотично, під впливом потреб оперативного фінансування поточних бюджетних видатків, що отримало відображення в його структурі та обсягах.

Питання управління й регулювання державної заборгованості є надзвичайно актуальним, особливо за сучасних умов, коли Україна, крім значного дефіциту бюджету, має ще й досить великий державний борг.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Проблеми визначення змісту державного боргу, його класифікації торкались такі вчені, як: Р. Баро, Дж. Бьюкенен, Ф. Модільяні, М. Кучерявенко, А. Нечай, А. Гальчинський, О. Гетьманець, А. Кравченко, В. Мироненко, С. Пахомов, Т. Бондарчук, Г. Башнянина, Т. Вахненко, О. Заруби. Вагомим є доробок економістів та фінансистів, наприклад, праці О. Барановського, В. Новицького, Б. Гунського. Проблему управління державним боргом розглядали А. Вавилов, Г. Трофімов, В. Козюк, О. Горська.

Виклад основного матеріалу. Розвиток суспільно-економічних відносин у державі підтверджує необхідність якомога скорішого вирішення проблеми фінансової оптимізації як основи загальнодержавної стабілізації і виходу з економічної кризи [1, с. 64].

Проблеми проведення ефективних економічних реформ і здійснення значних капіталовкладень в економіку України набувають дедалі більшої актуальності для пожвавлення економічної кон'юнктури та розв'язання фінансових проблем у державі доцільно використовувати кошти.

Державний борг є характеристикою результативності всіх зроблених держкредитних операцій. Його абсолютна величина, динаміка й темпи, зміни відображають стан економіки та фінансів країни, ефективність функціонування державних структур. На стан державного боргу істотно впливають щорічні операції у сфері державного кредиту: одержання нових позик і умови їхнього надання, з одного боку, і розміри погашення й виплачувальних відсотків – з іншого.

Ситуативний підхід до формування структури державного боргу і дискретність запозичень призводять до граничних платіжних перевантажень. На жаль, в Україні в процесі трансформаційних процесів формування державного боргу відбувалося хаотично [2, с. 183].

Відповідно до п. 14 ст. 85 Конституції України, до повноважень Верховної Ради України належить, зокрема, затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням [3, с. 15].

Водночас, за п. 6 ст. 116 Конституції, Кабінет Міністрів України розробляє проект закону про Державний бюджет України і забез-

печує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання [3, с. 24].

Згідно з Бюджетним кодексом України, джерелами фінансування дефіциту бюджетів є державні внутрішні та зовнішні запозичення, а також вільний залишок коштів Державного бюджету із дотриманням умов бюджетного законодавства. Таким чином, недоходні надходження до Державного бюджету можна вважати фінансуванням бюджету, основними частками якого є внутрішні та зовнішні державні запозичення.

Усі державні внутрішні та зовнішні запозичення здійснюються в межах граничного обсягу державного боргу. Заради додержання стабільної економічної ситуації в країні загальна сума запозичень має не перевищувати критичну загальну суму державного боргу, відстежуватись та контролюватись відповідними органами.

Усі умови щодо здійснення державних запозичень визначаються Кабінетом Міністрів України та приймаються щороку [4]. До умов щодо здійснення державних запозичень належать: вид державних запозичень; валюта державних запозичень; строк державних запозичень; відсоткова ставка державного запозичення тощо.

У разі зменшення обсягу коштів від державних внутрішніх (зовнішніх) запозичень порівняно з обсягом, визначеним законом про Державний бюджет України, у зв'язку з погіршенням умов таких запозичень та/або кон'юнктури фінансового ринку збільшується обсяг коштів від державних зовнішніх (внутрішніх) запозичень із дотриманням граничного обсягу державного боргу.

У разі зменшення (збільшення) обсягу платежів із погашення державного боргу у зв'язку з поліпшенням (погіршенням) умов на фінансовому ринку, порівняно з обсягом, визначеним законом про Державний бюджет України, зменшується (збільшується) обсяг державних запозичень із дотриманням визначеного законом про Державний бюджет України обсягу фінансування державного бюджету за борговими операціями.

Кредити (позики), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних програм (проектів), належать до державних зовнішніх запозичень [5]. Відповідно до укладених кредитних договорів, кошти для реалізації таких інвестиційних програм (проектів), а також витрати на обслуговування та погашення відповідних кредитів (позик) передбачаються у законі про Державний бюджет України протягом усього строку дії кредитних договорів. Такі кредитні договори не потребують ратифікації, якщо інше не встановлено законом.

Усі інвестиційні проекти, програми та отримані на них кошти реалізуються відповідно до укладених кредитних договорів між закордонним позичальником та державою Україна [6].

Державне внутрішнє запозичення здійснюється шляхом укладання угод із резидентами України про позику та випуск державних цінних паперів, що розміщуються на внутрішньому ринку; державне зовнішнє запозичення здійснюється шляхом укладання з нерезидентами України угод про позику та випуск державних цінних паперів, що розміщуються на зовнішньому ринку [7, с. 60].

Перспективним джерелом залучення коштів в Україні є внутрішній ринок, оскільки нині він характеризується значною ємністю, а запозичення на ньому є менш обтяжливими, ніж на зовнішньому ринку. Крім того, мобілізація фінансових ресурсів шляхом здійснення внутрішніх державних запозичень характеризується значно меншими негативними наслідками для державних фінансів, порівняно з монетарними засобами балансування доходів і витрат Уряду [8].

Формування державного боргу України було спричинене рядом суб'єктивних та об'єктивних факторів. Серед об'єктивних причин формування державного боргу варто

назвати трансформаційний спад, викликаний процесами переходу української економіки від командно-адміністративної системи до ринкової; скорочення надходжень до бюджету через звуження податкової бази; незбалансованість торгівельного балансу; переважання неефективних та енергомістких технологій тощо. Дію суб'єктивних чинників можна пояснити наявністю непослідовних та неефективних методів управління державним боргом, що, зрештою, може суттєво вплинути на його структуру та обсяги [9, с. 77].

Найбільш популярними інструментами залучення фінансових ресурсів продовжують залишатись кредити та боргові цінні папери. Водночас частина цих коштів використовуються на погашення раніше отриманих боргів, а також проведення фінансування витрат.

Такий спосіб використання запозичених коштів є найменш ефективним і досить загрозливим для країни. Головною проблемою використання залучених коштів є відсутність інформації щодо їх використання. Відсутність прозорих інформаційних джерел унеможливлює чітке розуміння процесу розподілу отриманих траншів МВФ, а це призводить до різних тлумачень [10, с. 70].

Не варто забувати, що такий спосіб використання, як «проїдання», у фінансовій практиці існує і це говорить про неефективну реалізацію боргової функції держави. Можна припустити, що якусь частину коштів і справді необхідно «проїсти», аби стабілізувати економічну ситуацію в країні. Інша справа, що має діяти чіткий механізм використання коштів на соціальні видатки, а також чіткий механізм використання залучених коштів на оздоровлення економіки. І з плином часу баланс використання залучених коштів має поступово просуватися до виключно оздоровлення економіки, що, в свою чергу, дасть змогу фінансувати соціальні видатки завдяки бюджетним коштам, а не запозиченим [11, с. 42].

Джерелами фінансування дефіциту бюджету є державні внутрішні та зовнішні запозичення; перспективним джерелом залучення коштів в Україні є внутрішній ринок; державний борг як результат державного кредиту для України є явищем, з одного боку, об'єктивно-історичним, з іншого, він формувався та накопичувався під впливом суб'єктивних факторів та помилок у процесі переходу до ринкових відносин; суттєвим фактором, який впливає на макроекономічну стабілізацію в країні, є проблема використання державних запозичень; першочерговим завданням політики державних запозичень є ефективність їх використання.

Усі доходи Державного бюджету мобілізуються з допомогою основного – обов'язкового методу збору фінансових ресурсів. Однак цих коштів жодній державі у світі не вистачає. Особливо гострим стає дефіцит фінансових ресурсів у перехідні періоди, коли економіка країни розбалансується. В такі періоди держава активно вдається також до методу мобілізації грошових і матеріальних коштів в юридичних та фізичних осіб, заснованому на принципах добровільності, зворотності, відплатності і строковості. Цей вид фінансових правовідносин називається державними боргами, а основний напрям діяльності сучасної держави, в якій проявляється його фінансова політика та виражена зазначена вище система правовідносин, і є борговою функцією.

У такому разі взяті в борг грошові кошти вступають у розпорядження держави, перетворюючись на її додаткові фінансові ресурси. Вони направляються на покриття бюджетного дефіциту. Джерелом погашення державних позик і виплати відсотків за ними виступають кошти бюджету.

Об'єктивна можливість існування державного кредиту випливає з особливостей формування і часу використання доходів, що одержують юридичні та фізичні особи.

Формування державного боргу передбачає не лише наявність державної потреби в позичкових коштах й тимчасово вільних грошових коштів юридичних і фізичних осіб, об'єктивних економічних передумов їх постійного утворення, але й правового закріплення можли-

вості використання названих коштів державою як кредитних ресурсів. Отже, для виникнення державно-кредитних відносин необхідно ще й належне правове забезпечення [12, с. 31].

Тобто відносини у сфері державного кредиту регулюються правовими нормами та складаються з приводу формування, функціонування і погашення державного боргу. Виникають ці відносини в процесі фінансової діяльності держави. Об'єктом цих правовідносин є позичена частина фінансових ресурсів держави.

Грошові кошти, зібрані державою при державному кредиті, становлять державний борг. Внутрішній державний борг є загальною сумою заборгованості держави за непогашеними борговими зобов'язаннями та невиплаченими за ними відсотками.

Боргова функція належить державі. Межі строків дії правовідносин у сфері державного кредиту також в однобічному порядку встановлюються боржником державою.

Участь законодавчих та виконавчих органів державної влади різного рівня, а також фінансових і кредитних органів у правовідносинах із державного кредиту і їх ролі в цьому закріплені законодавством України.

Виключно законами України, тобто знову ж таки Верховною Радою України, визначаються порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу, порядок випуску і обігу державних цінних паперів, їх види і типи.

Кабінет Міністрів України як орган, уповноважений державою на безпосереднє керівництво господарським життям у країні, в процесі своєї безпосередньої діяльності і особливо виконання Державного бюджету на конкретний рік створює умови для зменшення потреби держави в кредитах, а в процесі підготовки проекту Державного бюджету на наступний рік обґрунтовує необхідність держави в кредитних ресурсах, їх доцільну структуру. У разі оформлення необхідності держави в кредитах, як правило, в Законі Україні про Державний бюджет України на відповідний рік позичкові ресурси залучаються державою від імені уряду України.

На загальнодержавному рівні державні позики, як правило, мають нецільовий характер. І, навпаки, залучення позикових коштів на нижчих рівнях найчастіше має яскраво виражену цільову спрямованість. Наприклад, органи місцевого самоврядування останнім часом нерідко розміщують позики з метою мобілізації коштів для будівництва нової каналізаційної системи чи розширення і модернізації старої каналізаційної системи, будівництва школи, лікарні, об'їзної дороги, парку відпочинку і т. д.

У разі непродуктивного використання мобілізованих у результаті державних позик капіталів, наприклад, фінансуванні за їх рахунок воєнних чи соціальних видатків, практично єдиним цивілізованим джерелом їх погашення стають податки або нові позики. У таких випадках незрівнянно менш цивілізований прийом грошова або кредитна емісія.

Розміщення нових державних позик із метою погашення заборгованості за раніше випущеними державними позиками називається рефінансуванням державного боргу [13, с. 57].

Таким чином, з юридичної точки зору, державний кредит є суспільними відносинами, які регулюються правовими нормами, з приводу акумуляції державою тимчасово вільних грошових коштів юридичних і фізичних осіб на принципах добровільності, строковості та відплатності з метою покриття бюджетного дефіциту, регулювання грошового обігу та інвестування.

Формами державного внутрішнього кредиту виступають: державні позики; звернення частини заощаджень населення в державні позики; використання коштів загальнодержавного позикового фонду; казначейські позики; гарантовані позики.

Державна позика як форма державного кредиту характеризується тим, що тимчасово вільні грошові кошти населення, підприємств, установ і організацій залучаються на фінансування суспільних потреб шляхом випуску і реалізації облігацій, казначейських зобов'язань та інших видів державних цінних паперів. Серед останніх облігація – найпоши-

реніший вид цінних паперів. Вона символізує державне боргове зобов'язання та дає право її власнику після перебігу відповідного строку одержати назад суму боргу і відсотки за ним. Продаючи облігацію, держава зобов'язується повернути суму боргу у визначений строк із відсотками чи виплачувати відсотки протягом усього строку користування позичковими коштами, а після завершення вказаного строку − повернути і суму боргу.

Держава встановлює номінальну вартість (номінальну ціну) облігацій. Номінальна вартість позначається на облігації і виражає грошову суму, надану власником облігації державі в тимчасове користування. Ця сума виплачується власнику облігації на момент погашення і на неї нараховуються проценти.

Наступним видом державних цінних паперів, що діють в Україні, є казначейські зобов'язання. Основна їх відмінність від облігацій полягає в меті випуску, формі виплати прибутку і свободі обігу. Кошти, що поступають від продажу облігацій, спрямовуються на поповнення бюджетного фонду, позабюджетних фондів або на інші спеціально визначені цілі. Кошти від реалізації казначейських зобов'язань держави спрямовуються тільки на поповнення прибутків бюджету. За облігаціями державних позик дохід може виплачуватись у вигляді відсотків, виграшів або не виплачуватись зовсім (наприклад за цільовими позиками). Умовами ж випуску казначейських зобов'язань передбачена виплата доходу тільки у вигляді відсотків. Облігації можуть бути з необмеженим або обмеженим колом обігу серед юридичних і фізичних осіб, а казначейські зобов'язання підлягають реалізації лише серед населення. Реалізовані серед юридичних і фізичних осіб облігації казначейські зобов'язання і інші види державних цінних паперів утворюють разом форму державного кредиту державну внутрішню позику [14].

Державні внутрішні позики класифікуються за рядом ознак. З юридичної точки зору, завжди цікавий суб'єктний склад учасників правовідносин у галузі державного кредиту. За цим критерієм позики поділяються на такі, що розміщуються центральними та місцевими органами влади і управління. Найбільшого поширення набула практика випуску державних позик урядом держави. Заборгованість місцевих органів влади незначна.

Залежно від форми виплати доходів позики поділяються на відсоткові, виграшні, відсотково-виграшні, безпрограшні і безвідсоткові (цільові). Власники боргових зобов'язань відсоткової позики одержують твердий дохід щорічно шляхом оплати купонів або одноразово у разі погашення позики шляхом нарахування відсотків до номіналу цінних паперів, без щорічних виплат. Прикладом відсоткових боргових зобов'язань є казначейські зобов'язання держави і облігації п'ятивідсоткової позики 1990 р.

За виграшними облігаціями їх держателі одержують весь доход у формі виграшів на момент погашення облігацій. Дохід у цьому разі виплачується не за всіма облігаціями, а лише за тими, які потрапили в тираж виграшів.

Органи місцевого самоврядування проводять цільові позики на будівництво доріг, проведення робіт з охорони довкілля, фінансування інших заходів, в яких зацікавлене населення адміністративно-територіальної одиниці.

Казначейські позики як форма державного кредиту відображають відносини надання фінансової допомоги підприємствам і організаціям органами державної виконавчої влади за рахунок бюджетних коштів на умовах строковості, платності і зворотності.

Об'єктивна необхідність значно ширшого застосування державою казначейських позик зумовлена докорінною реформою відносин власності в країні. Ця реформа супроводжується роздержавленням і приватизацією господарських структур. Держава не може нести відповідальність за фінансові результати діяльності підприємств і організацій замість їх повноправних власників. Однак за необхідності державні органи можуть надавати фінансову допомогу тим господарюючим суб'єктами, в стабільній роботі яких вони зацікавлені насамперед, але знову ж таки на умовах зворотності, строковості і платності.

В окремих випадках уряд гарантує безумовне погашення позики, випущеної нижчими органами влади і управління чи окремими господарюючими суб'єктами, а також виплату відсотків за ними. У цих випадках йдеться про умовний державний кредит гарантовані позики. За гарантованими позиками уряд реально несе відповідальність лише у разі неплатоспроможності позичальника. В Україні уже склалися правові та інші передумови для відродження гарантованих позик у зв'язку з наданням органам місцевого самоврядування, а також окремим господарюючим суб'єктам права здійснювати операції по випуску позик.

Основне питання поточного моменту – це зупинити спад і забезпечити зростання реального сектора економіки, а отже, вирішити його три основних проблеми: кредитування, фінансування та збуту. Необхідно негайно зупинити дві негативних тенденції: по-перше, покласти край спробам банків розраховуватися депозитами вкладників за борги, по-друге, унеможливити процес конвертування боргів приватних комерційних банків і корпорацій у державний борг [15, с. 9–10].

Важливою перешкодою налагодженню належної стратегічної ефективності боргової політики в Україні є відсутність цілісної системи законодавчого забезпечення регулювання витрат з обслуговування й погашення державного боргу.

Стратегічною метою фінансової політики України має стати залучення фінансових ресурсів для ефективної реалізації програми інституційного та інвестиційного розвитку країни з одночасним забезпеченням співвідношення державного боргу та ВВП. Враховуючи, що зовнішнє запозичення являють собою фактичне вивезення капіталу з країни, оскільки є, по суті, продажем нерезидентам права на отримання частини прибутку резидентів України, тобто декапіталізацію економіки, обсяг зовнішньої заборгованості України, має підтримуватись на порівняно невисокому рівні. У цьому контексті внутрішні запозичення, які є засобом перерозподілу прибутку всередині країни, видаються більш прийнятними для капіталодефіцитної економіки.

Пріоритетним завданням фінансової політики є також пошук оптимального співвідношення між борговим та податковим фінансуванням державних видатків. У короткостроковому періоді залучення позичкових ресурсів дає змогу дещо знизити фіскальне навантаження на національну економіку в розрахунку на спрямування додаткових коштів, які залишаються в суб'єктів господарювання, на їхній розвиток.

Висновки. Жодні правовідносини в галузі державного боргу не можуть виникати і розвиватися без відповідного правового оформлення, без створення адекватної нормативної бази, ефективного використання на благо держави та народу.

Вищенаведене підтверджується тим, що Постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2015 р. № 88 затверджено Положення про Урядового уповноваженого з питань управління державним боргом.

Відповідно до п. 1 Положення, Урядовий уповноважений з питань управління державним боргом (далі Урядовий уповноважений) є уповноваженою Кабінетом Міністрів України посадовою особою, на яку покладається виконання завдань із питань управління державним боргом, що свідчить про безумовну важливість реалізації боргової функції для нашої держави [16].

Крім того, стратегія формування й обслуговування ринку державних запозичень має базуватися на науково обґрунтованих засадах. Структура і розмір державного боргу мають прогнозуватися на часовому інтервалі в кілька років та навіть десятиліть для того, щоб забезпечити збалансований бюджет, стабільне економічне зростання й потужну фінансову систему, все це неможливо без ефективної реалізації боргової функції. За відсутності такої стратегії, вивчення та введення боргової функції економічна криза загострюватиметься, а державний борг зростатиме.

Анотація

Розглянуто теоретичні аспекти правової природи та сутності державного боргу. Досліджена структура державного боргу України, виявлені специфічні особливості та основні тенденції формування внутрішнього державного боргу. На основі зробленого аналізу визначені пріоритетні завдання фінансової політики.

Ключові слова: державний борг, внутрішній державний борг, державний кредит, фінансова політика.

Аннотация

Рассмотрены теоретические аспекты правовой природы и сущности государственного долга. Исследована структура государственного долга Украины, выявлены специфические особенности и основные тенденции формирования внутреннего государственного долга. На основе сделанного анализа определены приоритетные задачи финансовой политики.

Ключевые слова: государственный долг, внутренний государственный долг, государственный кредит, финансовая политика.

Fedorov V.A. Internal public debt of the independent Ukraine

Summary

Theoretical aspects of the legal nature and the essence of public debt are considered. Structure of the public debt of Ukraine is studied; specific features and the main trends of formation of internal public debt are revealed. Based on the analysis conducted, priority tasks of the financial policy are determined.

Key words: public debt, internal public debt, public credit, financial policy.

Список використаних джерел:

1. Судоргін М.Г. Державна боргова політика в Україні / М.Г. Судоргін // Держава та регіони. Серія : Державне управління. – 2011. – № 2. – С. 64 67.
2. Вахтенко Т.П. Державний борг України та його економічні наслідки / Т.П. Вахненко. – К. : Альтепрес, 2008. – 196 с.
3. Конституція України : прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Про доручення на здійснення державних зовнішніх запозичень у 2010 р. : Розпорядження Кабінету міністрів України від 07.04.2010 р. № 818-р. // Урядовий кур’єр. – 2010. – № 68.
5. Про заходи щодо залучення державою або під державні гарантії іноземних кредитів і надання державних гарантій : Постанова Кабінету міністрів України від 11.07.2001 р. № 787 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 28. – С. 41. – Ст. 1249.
6. Про надання державних гарантій щодо іноземних кредитів, які надаються Україні відповідно до міжнародних договорів : Декрет Кабінету Міністрів України від 17.03.1993 р. № 25-93 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 19. – Ст. 209.
7. Шмагун О.В. Теорія і практика проведення державних запозичень в Україні / О.В. Шмагун. – 2007. – № 11. – С. 59–64.
8. Британська Н.Н. Особливості здійснення державних запозичень в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/9_DN_2010/Economics/61087.doc.htm.
9. Башко В.Й. Державні запозичення в Україні: оцінка потреб і пропозиції щодо структури / В.Й. Башко // Економіка і прогнозування. – 2007. – № 2. – С. 75–87.
10. Вахненко Т.П. Перспективні напрямки політики державних запозичень в Україні / Т.П. Вахненко // Економіка і прогнозування. – 2005. – № 1. – С. 65–76.

11. Онищук Я.В. Посилення ролі запозичень у доходах державного бюджету / Я.В. Онищук // Фінанси України. – № 4. – С. 39–43.
12. Мних А.М. Особливості використання запозичених коштів в Україні / А.М. Мних // Фондовий ринок. – 2009. – № 48. – С. 30–32.
13. Мишкін Ф.С. Економіка грошей, банківської справи і фінансових ринків / Ф.С. Мишкін. – К. : Основи, 1999. – 963 с.
14. Віднійчук-Вірван Л.А. Міжнародний банківський бізнес: базові категорії, поняття, терміни [навч. посіб.] / Л.А. Віднійчук-Вірван. – Львів : Магнолія плюс, 2005. – 311 с.
15. Рябченко О.Д. Чи варто Україні брати міжнародні кредити? / О.Д. Рябченко // Економічний часопис – XXI. – 2009. – № 3 4. – С. 9–10.
16. Питання Урядового уповноваженого з питань управління державним боргом : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2015 р. № 88 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 20. – Ст. 49. – Ст. 558.