

Сергієнко Олександр Петрович –
здобувач кафедри економіко-
правових дисциплін Національної
академії внутрішніх справ

ЗОВНІШНІ ДЕРЖАВНІ БОРГОВІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ДЕРЖАВИ ЯК КАТЕГОРІЯ ФІНАНСОВОГО ПРАВА

Проаналізовано проблему визначення та обґрунтування місця зовнішнього державного боргу в системі фінансового права України, досліджено окремі наукові підходи в цій сфері.

Ключові слова: державний борг; зовнішній державний борг; фінансова діяльність держави; система фінансового права; інститут фінансового права; субінститут фінансового права.

Проанализирована проблема определения и обоснования места внешнего государственного долга в системе финансового права Украины, исследованы отдельные научные подходы в этой сфере.

Ключевые слова: государственный долг; внешний государственный долг; финансовая деятельность государства; система финансового права; институт финансового права; субинститут финансового права.

The article is devoted the analysis of problems of decision and ground of place of external national debt in the system of financial right for Ukraine, investigational separate scientific approaches in this sphere.

Keywords: national debt; external national debt; financial activity of the state; system of financial right; institute of financial right; subinstitute of financial right.

Фінансові правовідносини у сфері зовнішнього державного боргу охоплюють права й інтереси держави, її кредиторів, а також інших суб'єктів, з якими держава має здійснити розрахунки за своїми борговими зобов'язаннями. Таке поєднання публічних і приватних інтересів є складним явищем, оскільки на певних етапах і стадіях ці відносини трансформуються та переходять з одного якісного стану в інший. Запорукою стабільності держави та її фінансової безпеки є утримання балансу цих інтересів та їх задоволення. Актуальність обраної теми зумовлена необхідністю визначення та обґрунтування місця зовнішнього державного боргу України в системі фінансового права України, з метою забезпечення регулятивного впливу держави та усунення колізій надбудови й базису та відповідних негативних

наслідків для суспільства і держави. Предметом дослідження є правові відносини у сфері зовнішнього державного боргу як складова системи фінансового права України, зокрема державного боргу. Метою статті є аналіз окремих наукових підходів у цій сфері та спроба обґрунтувати місце зовнішніх державних боргових відносин у фінансовому праві.

У роботі використано наукові праці фахівців у галузі фінансового права, зокрема: Л. К. Воронової, І. Б. Заверухи, Ю. А. Кроніної, О. А. Кузьменко, М. П. Кучерявенка, А. А. Нечай, Н. Ю. Пришви, П. С. Пацурківського, Н. І. Хімичевої та ін.

Згідно з поданим у юридичній енциклопедії визначенням [1, с. 279], фінансове право – це сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини у процесі фінансової діяльності, тобто у сфері мобілізації, розподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів коштів держави й органів місцевого самоврядування. Крім того, фінансове право є також галуззю юридичної науки, тобто системою знань, теоретичних поглядів, ідей, концепцій і теорій про зміст, значення та розвиток цього права. Предмет науки фінансового права – норми й інститути цієї галузі права. Фінансові правовідносини, законодавство, форми та методи фінансової діяльності держави й органів місцевого самоврядування, фінансовий контроль, історичні аспекти й тенденції розвитку фінансового права як галузі права, а також проблеми фінансового законодавства та практики його застосування в зарубіжних країнах [1, с. 279].

Таким чином, фінансове право охоплює правові норми, що регулюють публічні фінанси. Ці норми пов'язані між собою та зумовлені метою фінансової діяльності держави, органів місцевого самоврядування та інших органів. Системотворчою категорією тут є *система* фінансового права у взаємозв'язку: *норма* фінансового права – *субінститут* (*підінститут*) фінансового права – *інститут* фінансового права – *система* фінансового права. Система – множина взаємопов'язаних елементів (неподільна складова чогонебудь), відокремлена від середовища і яка взаємодіє (сумісна дія кількох об'єктів або суб'єктів, за якої результат дії одного з них впливає на інші) з ним [2]. Норма права (правова норма) – формально визначене, загальнообов'язкове правило поведінки, що регулює суспільні відносини, закріплене в праві й забезпечене державою, інститутами та субінститутами [3].

Система відносно відокремлених від інших і пов'язаних між собою правових норм, що регулюють певну групу (вид) однорідних суспільних відносин, є інститутом права. Інститути права – необхідна ланка в цілісній системі права. Як правило, кожна галузь права має інститути права як самостійний структурний підрозділ [4].

Л. К. Воронова визначає систему фінансового права як об'єктивно зумовлену фінансовою системою внутрішню його побудову, об'єднання та розміщення фінансово-правових норм у певній послідовності [5]. Групування правових норм має об'єктивні підстави, тобто залежить від особливостей відносин, що ними регулюються. Група норм, що створюють фінансово-правовий інститут, наділена певною специфікою і стійкою єдністю [6].

У юридичній енциклопедії інститут права визначено як групу взаємопов'язаних юридичних норм, що регулюють окремий вид суспільних відносин. Інститут права здійснює комплексний вплив на поведінку фізичних і юридичних осіб у різних сферах суспільного життя. Як і право загалом, інститут формується об'єктивно [7]. Фінансово-правовий інститут є базовим елементом системи фінансового права, що відображає закономірності та специфіку всієї галузі. Це сукупність структурно відокремлених фінансово-правових норм, що утворюють цілісний комплекс, достатній для повного правового регулювання однорідної, відносно відокремленої групи фінансових відносин [8].

Галузь фінансового права містить комплекс норм, що становлять її предмет і забезпечують правове регулювання руху публічних фінансів. Як зазначає М. П. Кучерявенко, кожен з інститутів реалізує більш вузькі цілі [9].

Відносини, що виникають під час запозичення коштів державою або муніципальним органом, складні. Їх регулюють норми конституційного, фінансового та цивільного права. Інститут державних і муніципальних запозичень визначають як урегульовані правовими нормами відносини, що виникають під час запозичення коштів від резидентів – юридичних і фізичних осіб, а також від інших держав та фінансових організацій на умовах добровільності, повернення, строкowości, відплатності [10, с. 307].

Для визначення й обґрунтування єдності та самостійності інституту чи субінституту фінансового права в системі фінансового права необхідно довести однорідність відносин, що охоплює цей інститут, субінститут, а також визначити метод правового регулювання. Для відносин у сфері державного боргу характерним є те, що вони виникають, змінюються і припиняються в процесі утворення, використання та розподілу централізованих грошових фондів держави. Це охоплює категорія "фінансова діяльність" [11].

У контексті виокремлення та обґрунтування єдиного інституту державного боргу слушним є твердження С. Д. Ципкіна: "Фінансово-правовий інститут відрізняється від усієї галузі фінансового права, насамперед, обсягом предмета правового регулювання. Він регулює лише об'єктивно сформовану, відносно відокремлену частину взаємопов'язаних фінансових відносин у сфері планової акумуляції, розподілу й використання грошових коштів" [12].

Отже, визначаючи приналежність інституту державного боргу до системи фінансового права крізь призму категорій “фінансова діяльність держави” та “публічні фінанси”, можна стверджувати, що відносини у сфері державного боргу охоплюють поняття та зміст фінансової діяльності держави. Оскільки фінансове права – це сукупність правових норм, що регулюють відносини, які виникають у процесі фінансової діяльності держави, то підставою визначення однорідності відносин, що виникають у сфері державного боргу та визначення його як інституту фінансового права, є приналежність цих відносин до фінансової діяльності держави [11].

Так, зовнішній державний борг як сукупність заборгованості держави за позиками на зовнішньому ринку виникає за результатами фінансової діяльності вповноважених державою органів і складається з позик на фінансування державного бюджету та погашення зовнішнього державного боргу; позик на підтримку національної валюти; позик на фінансування інвестиційних та інституціональних проектів; гарантій іноземним контрагентам щодо виконання контрактних зобов'язань у зв'язку з некомерційними ризиками; державних гарантій, що надає Кабінет Міністрів України для кредитування проектів, фінансування яких передбачено державним бюджетом України. Зазначені відносини становлять зміст зовнішнього державного боргу, зумовлюють визначення зовнішнього державного боргу як субінституту фінансового права (складової інституту державного боргу) та містять два основні блоки проблем: по-перше, це залучення зовнішніх додаткових ресурсів до централізованого фонду грошових коштів; по-друге, обов'язок здійснити розрахунки за зовнішніми борговими зобов'язаннями держави. Крім того, існує проміжний елемент, що стосується використання залучених коштів. З огляду на необхідність повернення позичкових ресурсів, необхідним є правове регулювання та закріплення принципів їх використання. Суттєвим недоліком у цій системі є те, що витрати на управління боргом регулюють документи для обмеженого користування, що суперечить принципам відкритості та прозорості під час виконання державного бюджету. Відсутність спеціального закону про зовнішній державний борг призводить до різного трактування самого поняття “державний борг” і розбіжностей у методах розрахунку обсягів цього боргу. У законодавстві України поняття державного боргу, зокрема зовнішнього, не відповідає міжнародній практиці і є невиправдано напруженим. Тому саме фінансово-правова норма має визначати напрями використання позичених зовнішніх ресурсів в уповноважувальній або заборонній формах.

Чинне законодавство України, на жаль, ще не містить вимог щодо цільового використання залучених коштів, хоча в Бюджетному кодексі України є правова норма, згідно з якою запозичення не використовують для забезпечення фінансовими ресурсами поточних

видатків держави, за винятком випадків, коли це необхідно для збереження загальної економічної рівноваги [13]. Саме в такому аспекті, на нашу думку, субінститут зовнішнього державного боргу слід розглядати як органічну частину інституту державного боргу фінансового права.

Особливістю субінституту зовнішнього державного боргу є те, що в ньому реалізуються окремі методи фінансової діяльності держави, зокрема, залучення державою додаткових фінансових ресурсів, їх розподіл і використання, виконання зобов'язань, узятих державою, відповідно до чинного законодавства та міжнародних договорів, що є характерним для предмета фінансового права. Визначальним критерієм, що забезпечує *однорідність* цих відносин, а отже, виокремлення їх у субінститут, є необхідність формування резервів і покриття дефіциту платіжного балансу; покриття бюджетного дефіциту та обслуговування зовнішнього боргу в іноземній валюті; реформування окремих секторів економіки зі спрямуванням їх траншами до державного бюджету; здійснення зовнішнього прямого та спільного інвестування інвестиційних проектів; здійснення розрахунку за юридично визнаними та належним чином оформленими борговими зобов'язаннями, незалежно від їх походження тощо.

Отже, зовнішні державні запозичення – це складова інституту державного боргу, передумовою якого є його формування та управління ним.

Розвиток субінституту зовнішнього державного боргу, з погляду нормативно-правового забезпечення, зумовлений складною правовою природою цих відносин, предмета та методу правового регулювання. З прийняттям Конституції України, Бюджетного, Господарського, Податкового, Цивільного кодексів України, формуванням фінансових ринків і підвищенням рівня надання фінансових послуг, роль цивільного законодавства в цих відносинах посилюється. Проте теоретична неузгодженість спричиняє проблему якості правового регулювання. Необхідно, передусім, розмежувати поняття "кредит" і "борг". Поняття державного кредиту не потребує змін, воно є усталеним й апробованим. Однак, з огляду на специфіку відносин у сфері зовнішнього державного боргу, на нашу думку, варто використовувати визначення "міжнародний борг" – фінансове зобов'язання однієї держави стосовно іншої міжнародної організації чи будь-якого іншого суб'єкта міжнародного права [1, с. 279]. Це тлумачення слід доповнити, указавши порядок використання позичкових коштів і механізм їх повернення, оскільки це предмет обслуговування та управління зовнішнім державним боргом; *фінансовий контроль* у сфері зовнішнього державного боргу; *способи забезпечення* зовнішніх державних боргових зобов'язань держави та гарантії прав кредиторів або власників боргових інструментів.

Зазначені відносини зазнають комплексного впливу норм конституційного, адміністративного та цивільного права. Однак фінансове право переважно в регулюванні цього виду правовідносин, що визначено специфікою об'єкта, суб'єктів, методами та формами відповідальності [14].

Зовнішній державний борг – це субінститут фінансового права, що охоплює відносини з приводу залучення позичкових коштів до бюджету, проте елемент диспозитивності в ньому є похідним. Ці відносини виникають на підставі нормативно-правового акта і певною мірою залежать від волі кредиторів (передбачені як певні вимоги в угоді) – міжнародних фінансових інституцій (Міжнародного валютного фонду, Світового банку, Європейського банку реконструкції та розвитку тощо). Зовнішній державний борг, як і загалом державний борг, передбачає здійснення витрат з бюджету на його обслуговування та погашення, керуючись реальними можливостями держави в імперативному порядку у відповідних правових формах [13]. Діяльність уповноважених державних органів у сфері зовнішнього державного боргу становить також один з методів розподілу фондів грошових коштів, охоплюючи формування державного боргу, що передбачає, зокрема, здійснення запозичень.

Відносини у сфері державного боргу однорідні. Головним критерієм визначення однорідності є *боргове зобов'язання* (необхідність чи обов'язок здійснити розрахунок за борговим зобов'язанням, що виникло внаслідок здійснення запозичення або взяття державою на себе зобов'язання у відповідній (належній) правовій формі. Саме це є головним критерієм і підставою виділення галузевої приналежності відповідного інституту, тобто виокремлення субінституту зовнішнього державного боргу в системі фінансового права.

На нашу думку, субінститут державного боргу становлять відносини у сфері: побудови стратегії здійснення зовнішніх запозичень і визначення боргової політики держави; формування резервів та покриття дефіциту платіжного балансу; покриття бюджетного дефіциту й обслуговування зовнішнього боргу в іноземній валюті; реформування окремих секторів економіки зі спрямуванням їх траншами до державного бюджету; здійснення зовнішнього прямого та спільного інвестування інвестиційних проєктів; здійснення розрахунку за юридично визнаними та належним чином оформленими борговими зобов'язаннями, незалежно від їх походження; управління зовнішнім державним боргом; погашення зовнішнього державного боргу; обслуговування зовнішнього державного боргу; здійснення розрахунків за зовнішніми борговими зобов'язаннями Уряду; ведення реєстру зовнішнього державного боргу; реструктуризація зовнішнього державного боргу; правонаступництво; забезпечення зовнішніх боргових зобов'язань держави та гарантій додержання прав кредиторів; фінансового

контролю, обліку та звітності у сфері формування, обслуговування, управління та погашення зовнішнього державного боргу; інші відносини, що виникають з приводу здійснення операцій за зовнішніми борговими, активними угодами, з виконання гарантійних зобов'язань та інших боргових операцій.

Визначення однорідності відносин у сфері зовнішнього державного боргу впливає також із функцій цього субінституту, їх єдності та підпорядкованості єдиній меті: фіскальній, стимулювальній, контрольній, регулятивній.

Отже, зовнішній державний борг – це субінститут фінансового права, що характеризується єдністю та взаємозумовленістю відносин, які становлять його. Вважаємо, що інститут зовнішнього державного боргу охоплює сукупність фінансових відносин, передбачених законодавчими та нормативно-правовими актами, з приводу залучення до державних централізованих і децентралізованих фондів фінансових ресурсів на засадах добровільності, платності та строковості, а також їх розподіл і використання, що відбувається в процесі виконання акта про бюджет та інших нормативно-правових актів, договорів, угод тощо, а також відносини, що виникають під час управління й обслуговування зовнішнього державного боргу країни, що утворився внаслідок здійснених запозичень та інших прийнятих державою зовнішніх боргових зобов'язань.

Як субінститут фінансового права, зовнішній державний борг – це сукупність правових норм, що визначають і регулюють відносини з приводу утворення та формування зовнішнього державного боргу, його обслуговування, погашення й управління, з метою задоволення публічних інтересів держави та суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1.
2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uk.wikipedia.org/wiki/Система>.
3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.uk.wikipedia.org/wiki/Правова_норма.
4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.uk.wikipedia.org/wiki/Інститут_права.
5. Воронова Л. К. Финансовое право / Л. К. Воронова, М. Л. Кучерявенко. – Х. : Верас, 2003.
6. Нагребельний В. П. Фінансове право України. Загальна частина : [навч. посіб.] / Нагребельний В. П., Чернадчук В. Д., Сухонос В. В. ; за заг. ред. В. П. Нагребельного. – Суми : Унів. кн., 2004.
7. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол. Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1999. – Т. 2.

8. Вишневецький В. М. Система фінансового права України в умовах переходу до ринкової економіки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В. М. Вишневецький. – Чернівці : Чернів. держ. ун-т, 2001.
9. Кучерявенко М. П. До питання про систему фінансового права / М. П. Кучерявенко // Право України. – 2003. – № 4. – С. 35.
10. Воронова Л. К. Фінансове право України : [підруч.] / Воронова Л. К. – К. : Прецедент, 2007. – 448 с.
11. Заверуха І. Б. Проблеми правового регулювання державного боргу України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук / Заверуха І. Б. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2007. – 40 с.
12. Цыпкин С. Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства / Цыпкин С. Д. – М. : Изд-во МГУ, 1983.
13. Бюджетний кодекс України : від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI // Офіційний вісник України. 2010. – № 59. – Ст. 2047.
14. Заверуха І. Б. Правове регулювання державного кредиту в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І. Б. Заверуха. – К., 1998.