

УДК 347.73:336.27

*І.Б. Заверуха, д-р юрид. наук,  
зав. кафедри адміністративного та фінансового права  
Львівський національний університет імені Івана Франка*

### **ЗМІСТ І ХАРАКТЕРНІ ОЗНАКИ ДЕРЖАВНОГО БОРГУ ЯК ФІНАНСОВО-ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ**

Традиційно в системі фінансового права України виділяють інститут державного кредиту. Класики фінансово-правової науки Ю.А. Ровінський і С.Д. Ципкін досліджували проблеми правового регулювання цього інституту, проте питання *державного боргу* в той час не обговорювались. Це суперечило соціалістичній ідеї розбудови Радянської держави. Надмірна політизація й ідеологізація науки заперечували поняття «державний борг» навіть як явища об'єктивного. Тому відносини у цій сфері розглядали винятково через призму державного кредиту. Сьогодні низка фінансово-правових досліджень доводить, що категорія «державний борг» і «державний кредит» не збігаються за змістом, перша є значно ширшою порівняно з винятково результатом бюджетних запозичень. У сучасній Україні (як і в інших пострадянських державах) фактичний зміст державного боргу, його кількісні та якісні показники виходять за межі поняття «державний кредит», а відтак і за рамки традиційної структури державного боргу.

Чинна система визначення державного боргу не дає змоги відобразити в цілісності й відповідності фактичному стану речей структури державного боргу. Унаслідок певного переосмислення можемо констатувати, що державний борг де-факто і де-юре має й інші складники, крім тих, що пов'язані зі здійсненням бюджетних запозичень (державним кредитом). Такими складниками є, наприклад, заборгованість публічного сектора й борг, прийнятий на умовах правонаступництва, та ін.

Зміст категорії «державний борг» необхідно не лише трактувати як суму боргових зобов'язань, а й зважати також на його місце в контексті правового регулювання бюджетних доходів і видатків. Це також є частиною бюджетного права, оскільки стосується бюджетних і доходів, і витрат. Проблеми, які охоплює цей інститут, суттєво пов'язані і з бюджетним процесом. Категорія «державний борг» зумовлена такими явищами, як бюджетний дефіцит, інфляція тощо. До того ж інститут державного боргу сьогодні тісно

пов'язаний не тільки із залученням позичкових ресурсів, а й одночасно з регулюванням грошово-кредитної системи.

Низка вже здійснених досліджень дає підстави вважати, що інститут державного боргу становлять відносини у сфері:

- побудови стратегії здійснення бюджетних запозичень і визначення боргової політики держави;

- формування боргу і здійснення державних бюджетних запозичень;

- прийняття державою в належній правовій формі відповідних боргових зобов'язань;

- використання коштів, залучених у формі бюджетних запозичень;

- надання державних гарантій;

- випуск та обіг державних цінних паперів (казначейських векселів, зобов'язань);

- управління державним боргом;

- його погашення;

- обслуговування державного боргу;

- здійснення розрахунків за борговими зобов'язаннями Уряду (відповідно до наданих гарантій, боргових цінних паперів тощо);

- ведіння реєстру державного боргу;

- реструктуризація останнього;

- правонаступництво;

- забезпечення боргових зобов'язань держави й гарантій додержання прав кредиторів, учасників ринку та інших суб'єктів – власників боргових зобов'язань держави;

- фінансового контролю, обліку та звітності у сфері формування, обслуговування, управління й погашення державного боргу;

- інші відносини, що виникають з приводу здійснення операцій за борговими, активними угодами, з виконання гарантійних зобов'язань та інших боргових операцій.

Визначення однорідності відносин у цій царині впливає також із функцій цього інституту, їх єдності й підпорядкованості основній меті – фіскальній. Проте важливими є також стимулююча, контрольна, регулятивна функції та ін.

Цікавим і важливим в уніфікації фінансово-правової термінології є розгляд питання розмежування понять «державний борг» і «державний кредит». За деякою інерцією зараз у навчальних програмах з фінансового права, підручниках, навчальних посібниках, деяких статтях тощо спостерігається підміна цих понять. Застосування правильної й відповідної до змісту термінології – перший крок до вдосконалення нормативно-правового регламентування та його

розвитку в майбутньому. Відтак видається доцільним зрозуміти зміст державного боргу, форми й методи його формування, значення, взаємозв'язок і взаємозумовленість з іншими видами бюджетних правовідносин.

Щоб остаточно з'ясувати недоцільність взаємозаміни понять «державний борг» і «державний кредит», пропонуємо зробити аналіз щодо їх єдності й відмінності. Дійсно, вони взаємозумовлюються, оскільки борг формується внаслідок проведення операцій у сфері державного кредиту (бюджетних запозичень). У той же час державний борг – своєрідна категорія. Наведемо характерні ознаки обох понять, адже потреба їх наукового розмежування з позицій фінансово-правового регулювання є необхідною.

1. Державний борг знаходиться на межі 2-х видів розподільчих відносин – фінансів і кредиту. Принципами останнього є строковість, платність, поверненість. Бюджетні запозичення використовують найчастіше для покриття бюджетного дефіциту і в майбутньому скеровують на фінансування відповідних державних потреб. Отже, їх здійснюють з метою фінансування як державного бюджету, так і державного боргу.

Відносини у сфері державного кредиту здебільшого пе-

редбачають роль держави у статусі позикоодержувача, тоді як відносини у сфері державного боргу покладають на державу обов'язки боржника, управлінця, власника й гаранта. Це зумовлює реалізацію специфічних методів її фінансової діяльності, зокрема, правовий статус і компетенцію уповноважених державою органів.

Бюджетні запозичення становлять засіб фінансування державних видатків, а борг – це їх складова частина. Борг (боргові зобов'язання) – це потенційні й реальні бюджетні видатки. Державний борг є перманентним, маючим постійний характер, тоді як конкретне запозичення має свої етапи, стадії і є завершеним, визначеним у часі.

З огляду на методи фінансової діяльності держави відносини в царині державного кредиту зараховуємо до добровільного методу мобілізації фондів грошових коштів, тоді як обслуговування боргу і здійснення розрахунків служать методами розподілу й використання цих фондів. Ці відносини містять елементи добровільності й договірності, навіть якщо вона умовна, а відносини у сфері обліку, обслуговування, погашення, управління державного боргу – це комплекс управлінських заходів з боку спеціально створених державних органів, що мають владні повноваження.

Державний кредит виступає методом мобілізації коштів, але коли виникає необхідність зробити розрахунки за наданими гарантіями, розуміємо, що за таких операцій надходження до централізованих фондів не відбувалось. Проте ця операція суттєво відбивається на видатковій частині бюджету, тобто в процесі використання й розподілу фінансових ресурсів. Отже, гарантії можна визначити як фінансово-правову особливість державного боргу. За наявності власного боргу чи гарантій, держава зобов'язується віддати борг за себе або ж за третю особу; різниця полягає лише в умові сплати. Адже за гарантією, держава сплачує, тільки коли позичальник не розрахується за своїм борговим зобов'язанням. Якщо аналізувати гарантію в момент її надання, а виконання, то вона є не чим іншим, як складником державного боргу й у жодному випадку не державним кредитом, оскільки прямого надходження коштів до бюджету не відбулося.

Від обсягів, динаміки та якості управління державним боргом залежить успіх проведення операцій на ринку державних цінних паперів, тому їх і не можна взаємозамінити як ціле та його частину. Зрештою, одним з методів управління державного боргу є здійснення бюджетних запозичень.

Отже, основним критерієм розмежування відносин у сфері державного боргу й державного кредиту є *вид боргового зобов'язання*. Відповідно, відмінними є й підстави виникнення різних видів боргових зобов'язань, спосіб їх реалізації й обслуговування. Категорія державного боргу пов'язана з наявністю відносин (і необхідністю відповідної правової регламентації) щодо порядку: а) *мобілізації* фінансових ресурсів за рахунок позичкових коштів; б) *використання* бюджетних коштів, залучених на засадах фінансування бюджету чи фінансування боргу; в) *визнання інших боргових зобов'язань уряду й гарантії* їх обслуговування (відшкодування), *погашення*, а також відносин з приводу *управління* державним боргом загалом.

Розглядаючи зміст державного боргу в контексті інших фінансово-правових категорій, можемо переконатися, що виникає багато проблем, які необхідно переосмислити і взяти до уваги під час побудови й успішного функціонування фінансової системи країни і творення нового законодавства, зокрема, щодо державного боргу.

2. Державний кредит – це частина цілого, тобто одна з груп суспільних відносин, що становлять інститут державного боргу. Отже, суб'єктний статус дер-

жави (боржник і кредитор) і вид методу її фінансової діяльності (мобілізація чи розподіл централизованого фонду грошових коштів) доводять, що ці категорії є взаємозумовлюючими, але абсолютно самостійними, тому їх не можна взаємозамінювати.

Статус держави сьогодні потрібно розглядати в ролі позичальника, боржника й гаранта. Власне, із цього погляду можна об'єктивно розмежувати види боргових зобов'язань, їх правові форми, а відтак і структуру державного боргу; методи управління державним боргом.

Методологічні труднощі визначення структури державного боргу, проблеми обліку, визнання боргових зобов'язань та інше вимагають нової моделі класифікації державного боргу та її адекватного і єдиного розуміння економістами, фінансистами та юристами. Ідеться про види і форми боргу, критерії їх розмежування тощо.

Зважаючи на суб'єктний склад відносин у сфері бюджетних запозичень, зазначимо, що поняття «бюджетне запозичення» є значно ширшим і більш вдалим порівняно з державним кредитом. Право на залучення позичкових ресурсів мають також інші публічні органи, а саме органи місцевого самоврядування, що зумовлено їх конституційним правом на бюджет і права

територіальної громади самостійно здійснювати управління в межах установленої компетенції на відповідній території. З огляду на це використання терміна «державний кредит» принципово не може передбачати кредити органів місцевого самоврядування. Вважаємо виправданим оперувати в законодавчій і нормативно-правовій практиці категорією «бюджетні запозичення» з визначенням суб'єкта останнього й розрізняти поняття «державний борг» і «муніципальний борг».

Доцільно вказати на необхідність аналізу консолідованого боргу в державі – публічного, який охоплював би всі боргові зобов'язання публічних органів та інших суб'єктів, пов'язаних з публічними фінансами. Сьогодні складається низка передумов, які дають змогу оперувати конструкцією «публічний борг». Сучасна українська наука фінансового права своїм доробком має фундаментальні дослідження стосовно публічних доходів (Н.Ю. Пришва) і публічних видатків (А.А. Нечай). Деякою об'єктивністю цього процесу й мотивацією щодо відповідних досліджень є міжнародні стандарти класифікації державного боргу, фінансового контролю та звітності у розглядуваній сфері. Згідно з низкою документів публічний борг охоплює зобов'язання публічного сектора

та інших суб'єктів стосовно боргових зобов'язань уряду держави на внутрішньому й зовнішньому ринках. Проте існують застереження з приводу чинного національного законодавства, згідно з яким держава не відповідає за зобов'язаннями підприємств, установ, організацій, державних органів, а всі вони не відповідають за зобов'язаннями держави. Щодо державного й муніципального боргу, вважаємо, що за своєю правовою природою це різні форми публічного боргу.

Проаналізувавши і співставивши категорії «державний борг» і «державний кредит» підкреслимо, що оперування останньою викликає термінологічну плутанину, породжуючи асоціації з відносинами в царині бюджетного кредитування (поширеною є практика вживання терміна «державний кредит») – це коли держава виступає в ролі кредитора. На перший погляд це незначна проблема, проте в практиці нормативно-правового регулювання застосовувати терміни-омоніми неприпустимо. Ось чому доцільно чітко розрізняти такі поняття, як «державний борг», «бюджетні запозичення», «державний кредит». Категорії «державний кредит» і «державне кредитування» треба застосовувати виключно щодо відносин, у яких держава виступає кредитором у фінансуванні бю-

джетних програм. Відносини ж з приводу залучення державою позичкових ресурсів доцільно визначати як *бюджетні запозичення*, а під *державним боргом* розуміти сукупність однорідних суспільних відносин, за якими держава виступає боржником, гарантом, позикоодержувачем і здійснює управління державним боргом, його обслуговування й погашення у власній фінансовій діяльності.

Таким чином, *державний борг* – це система фінансових зобов'язань держави, що виникають: (а) у результаті здійснення запозичень; (б) із наданих державою гарантій за зобов'язаннями третіх осіб – суб'єктів господарської діяльності; (в) із боргових зобов'язань, прийнятих державою відповідно до чинного законодавства; (г) із сум бюджетних асигнувань, перерахованих з порушенням строків або в неповному розмірі; (д) із суми компенсації за несвоєчасну чи неповну виплату суми платежу(-ів) юридичним і фізичним особам, що оформлено у відповідному нормативно-правовому акті як боргове зобов'язання. Загалом же його можна визначити як сукупність відносин, за якими виникають боргові зобов'язання держави як позичальника, боржника або гаранта погашення позик іншими позичальниками.



Державний борг становить собою самостійний інститут фінансового права, що характеризується єдністю і взаємозумовленістю відносин, які становлять його. Як інститут фінансового права – це сукупність правових норм, що визначають і регулюють відносини щодо утворення і формування державного боргу, його обслуговування, погашення й управління з метою задоволення публічних інтересів держави й суспільства. Предметом правової регламентації цього інституту є сукупність передбачених законодавчими та нормативно-правовими актами фінансових відносин з приводу залучення до державних централізованих і децентралізованих фондів фінансових ресурсів на засадах добровільності, платності і строкowości, а також їх розподіл і використання, що відбувається в процесі виконання акта про бюджет та інших нормативно-правових актів, договорів, угод тощо; відносин, що виникають під час управління й обслуговування державного боргу країни, що утворився внаслідок здійснених запозичень та інших прийнятих на себе державою боргових зобов'язань у встановленому законом порядку.

Зазначені ознаки й характеристики доводять нам, що зміст державного боргу не варто розглядати виключно через призму

поняття «державний кредит» («бюджетні запозичення»). Державний борг не може бути в тіні державного кредиту, оскільки його зміст і структура складається саме з державних запозичень та інших боргових зобов'язань. На жаль, коли йдеться про національну структуру державного боргу, частка «інших» боргових зобов'язань є найбільш складною справою стосовно класифікації. Видається, що це питання в жодному разі не можна ігнорувати, а, навпаки, слід вирішувати. Одним з перших кроків у цьому напрямку є визначення понятійно-категоріального апарату й фахова дискусія щодо проблеми класифікації державного боргу.

Можливості державного боргу як регулятора економіки чи засобу фінансування бюджетного дефіциту повинні ґрунтуватися на цивілізованих, правових відносинах. Це передбачає чітке і стабільне виконання державою своїх зобов'язань, відсутність прямого кредитування бюджетного дефіциту з боку НБУ, належне юридичне оформлення боргових відносин, ведення адекватного обліку з державного боргу, встановлення форм звітності про його склад і структуру, окреслення напрямків використання позичених ресурсів, ухвалення закону про структуру державного боргу та ін.

## СОДЕРЖАНИЕ И ХАРАКТЕРНЫЕ ПРИЗНАКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА КАК ФИНАНСОВОЙ КАТЕГОРИИ Заверуха И.Б.

Действующая система определения государственного долга не позволяет отразить в целостности и соответствии фактическому положению вещей структуры государственно-го долга. Констатируется, что государственный долг де-факто и де-юре имеет и иные составляющие, кроме тех, которые связаны с осуществлением бюджетных заимствований (с государственным кредитом). Рассматривая содержание государственного долга в контексте иных финансово-правовых категорий, автор приводит собственное определение понятия «государственный долг».

*Ключевые слова:* государственный кредит, государственный долг, публичный долг, заимствования, бюджетные заимствования.

## CONTENTS AND CHARACTERISTIC FEATURES OF THE PUBLIC DEBT AS THE FINANCIAL CATEGORY Zaveruha I.B.

The operating system definition of the public debt does not allow to reflect in integrity and conformity to a real state of things the structure of a public debt. It is stated that the public debt de facto and de jure has also other components, except those that are connected with realization of budgetary borrowing (with a public credit). Considering the content of the public debt in a context of other financially-legal categories, the author gives his own definition of concept «public debt».

*Key words:* public credit, state debt, borrowing, budgetary borrowing.

*Надійшла до редакції 15.07.2010 р.*

УДК 347.73

*Ю.О. Костенко, канд. юрид. наук, доцент  
кафедри цивільного права і процесу  
Донецький національний університет*

## ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРЕДМЕТА ПОДАТКОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Правова природа того чи іншого виду контролю визначається характером суспільних відносин, що виникають у відповідній сфері державного управління. Для з'ясування сутності податкового контролю, потрібно виділити те коло суспільних відносин, що попадає під податково-правову регламентацію. Можна це зробити виключно че-

рез визначення безпосередньо предмета останньої. Даному питанню у фінансово-правовій науці приділяють відповідну увагу у своїх роботах такі вчені, як А.В. Бризгалін, М.В. Кустова, М.П. Кучерявенко, Д.В. Вінницький, О. А. Ногіна, С. І. Белова, Г. В. Петрова, А.А. Козирєв [Див.: 4; 7; 11; 13; 15; 17; 18; 20]. Метою цієї статті є дослідження