

УДК336.748.1:339.747

Р.А. Єрмейчук

ФОРМУВАННЯ І СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО БОРГУ УКРАЇНИ ТА ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ НИМ

У даній статті розглянуто теоретичні аспекти взаємозалежності соціальної та економічно-правової сутності державного кредитування в сучасних умовах. Визначено методи управління державним боргом. Проаналізовано принципи побудови вітчизняної політики управління державним боргом.

In this article the theoretical aspects of interdependence social are considered and економічно- of правової essence of the state crediting in modern terms and the methods of management a national debt are certain. Principles of construction of home politics of management a national debt are considered.

Ключові слова: державний борг, внутрішній державний борг, зовнішній державний борг, державне кредитування.

Key words: national debt, internal national debt, external national debt, state crediting.

Державний борг сьогодні є об'єктивно обумовленим явищем для країн із ринковою економікою. У період трансформації економіки питання державного боргу є актуальними і для України. Кожна держава, бажаючи найефективніше використати свої фінансові ресурси, активізувати підприємницьку діяльність, намагається залучити додатковий капітал, що є передумовою виникнення державного боргу. Неспромож-

ність держави функціонувати на власні кошти є основною причиною виникнення, а невміння використовувати залучені фінансові ресурси — зростання державного боргу. Державний борг за своєю економічною сутністю визначає економічні відносини держави як постачальника з її кредиторами (резидентами та нерезидентами) щодо перерозподілу частини вартості валового внутрішнього продукту на умовах строковості, платності та повернення. Питання регулювання внутрішнього державного боргу стало особливо актуальним при виході країни з кризи 2009 р., та залишається досі на часі. Необхідність погашення та обслуговування значного за розмірами боргу потребує альтернативних стратегічних рішень боргових проблем з боку державної фінансової політики з урахуванням позитивного та негативного впливу на економіку країни.

Значний внесок у дослідженні теоретичних та методичних аспектів боргової політики держави здійснили відомі вчені: Барановський О., Воронова Л., Василик О., Вахненко Т., Заверуха І., Зайцева Н., Козюк В., Корнеєв В., Новосад Л., Опарін В., Покачалова О., Селюков А., Федосов В., Юрій С. Дослідження соціальної та економічно-правової сутності державного кредитування необхідні для з'ясування ролі держави як основного організаційного суб'єкта. Одним із ключових питань розгляду теоретичних аспектів розуміння поняття державного боргу є визначення місця внутрішнього державного боргу в системі суспільних відносин у контексті регулювання та впливу на механізм його формування. Проте питання комплексного бачення місця, соціальної та економічно-правової сутності державного кредитування в сучасних умовах потребують наукового обґрунтування.

Мета статті полягає у розгляді теоретичних аспектів взаємозалежності соціальної та економічно-правової сутності державного кредитування у сучасних умовах та визначення методів управління державним боргом.

Фінансова діяльність у сфері державного кредитування характеризується як окремий вид державної діяльності.

А.Д. Селюков стверджує, що в регулюванні відносин державного боргу владний метод як єдино можливий є неприйнятним, адже він базується на принципах, що виключають цивільно-правові засади юридичної рівності, більше того, кредитні відносини не можуть будуватися на владних засадах [2, с.14].

Водночас М.В. Карасьова зазначає, що ці відносини не є фінансово-правовими. Виникаючи у процесі фінансової діяльності держави, вони не регулюються за допомогою методу владних приписів, базового у фінансовому праві. Сторони, які вступають у такі правовідносини, реалізують однопорядкову цивільно-правову суб'єктність. Держава в такому разі не виступає носієм влади [3, с. 29], з чим погодитися не можемо.

Активна політика держави як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринку капіталів закономірно призводить до утворення державного боргу, який поділяється на внутрішній і зовнішній. Зовнішні запозичення завжди пов'язані з досягненням задоволення інтересів держави через відповідну стратегію і тактику її уряду. Однак існування зовнішнього (та внутрішнього) державного боргу створює реальні й потенційні проблеми, вирішення яких — надзвичайно важливий крок для держави. Це потребує ведення поміркованої й далекоглядної політики в питаннях розмірів державного боргу з боку держави [5].

Залучення фінансових ресурсів державою на кредитній основі для покриття власних потреб є прийнятною та об'єктивно зумовленою практикою здійснення еконо-

мічної діяльності. Економічна суть цього процесу полягає в тому, що у певний час є деяка кількість вільних капіталів як всередині країни, так і за її межами. Ці капітали здійснюють рух із метою пошуку сфер свого застосування. Участь держави у міжнародному і внутрішньому русі капіталів є фактом її входження до світогосподарського простору. Як відомо, державний борг за своєю економічною сутністю являє собою саме те, що визначає економічні відносини держави як позичальника з її кредиторами (резидентами та нерезидентами) щодо перерозподілу частини вартості валового внутрішнього продукту на умовах строковості, платності та повернення [7].

Державний борг — загальна сума заборгованості держави, яка складається з усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань держави, включаючи боргові зобов'язання держави, що вступають у дію у результаті виданих гарантій за кредитами, або зобов'язань, що виникають на підставі законодавства або договору.

Бюджетним кодексом визначається граничний розмір державного боргу. Граничний обсяг внутрішнього та зовнішнього державного боргу, боргу Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування, граничний обсяг надання гарантій устанавлюється на кожний бюджетний період відповідно до Закону про Державний бюджет України на поточний рік чи рішення про місцевий бюджет. Величина основної суми державного боргу не повинна перевищувати 60 % фактичного річного обсягу валового внутрішнього продукту України. У разі перевищення граничної величини, визначеної частиною другою ст. 2 Бюджетного кодексу, Кабінет Міністрів України зобов'язаний вжити заходів для приведення цієї величини у відповідність із положеннями Кодексу. Держава не несе відповідальності за зобов'язаннями та за запозиченнями до місцевих бюджетів. Видатки на обслуговування боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду бюджету. Видатки на обслуговування боргу місцевих бюджетів не можуть щорічно перевищувати 10 % видатків від загального фонду відповідного місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування боргу.

Порядок здійснення запозичень до місцевих бюджетів устанавлюється Кабінетом Міністрів України відповідно до умов, визначених Бюджетним кодексом. У ст. 12 Кодексу передбачена класифікація боргу. Ця класифікація систематизує інформацію про всі боргові зобов'язання держави, Автономної Республіки Крим, місцевого самоврядування. Борг класифікується за типом кредитора та за типом боргового зобов'язання. Виходячи з того, внутрішнім чи зовнішнім кредиторам заборгувала держава, державний борг поділяється на внутрішній і зовнішній.

Внутрішній державний борг — сукупність зобов'язань держави перед резидентами (заборгованість держави всім громадянам, які тримають внутрішні державні облігації). Державний внутрішній борг складається із заборгованості, що виникає щорічно за новими борговими зобов'язаннями уряду. Він формується у результаті випуску державних цінних паперів, отримання кредитів та виникнення інших боргових зобов'язань. Внутрішній державний борг можна розглядати за різними критеріями. На цій основі визначаються форми державного боргу. Виходячи з розрахунку суми і строків погашення, розрізняють капітальний і поточний державний борг. Капітальний борг — це загальна сума заборгованості і відсоткових виплат, які мають бути сплачені за зобов'язаннями держави на визначені періоди. Сума капітального боргу дає уявлення про те, яка загальна величина боргу держави без розбивки на періоди, протягом яких він повинен бути погашений. Поточний борг — це сума зобов'язань держави, які підлягають виплаті (разом із перерахованими відсотками) у поточному році. Згідно з Законом України «Про державний вну-

трішній борг України», до державного внутрішнього боргу відносяться строкові боргові зобов'язання уряду України у грошовій формі. До складу внутрішнього боргу належать позики уряду, а також позики, здійснені при безумовній гарантії уряду.

Державний борг складається із заборгованості минулих років та поточних зобов'язань. Боргові зобов'язання уряду включають випущені цінні папери, інші зобов'язання у грошовій формі, гарантовані урядом, а також одержані ним кредити. Внутрішня заборгованість містить також частину боргових зобов'язань колишнього СРСР, прийняту на себе Україною. До внутрішнього державного боргу належать усі боргові зобов'язання держави, враховуючи адміністративно-управлінську заборгованість (зобов'язання з виплати зарплати в державних установах та інших виплат державним службовцям), борги, які виникають у зв'язку із залученням коштів з метою фінансування бюджетного дефіциту та зобов'язання виплат державних пенсій. Розрізняють борги держави, які є офіційно визнаними (експліцитні борги) і не підтверджені (імпліцитні борги). Останні зобов'язання, як правило, не враховуються до складу державного боргу, але в дійсності вони повинні належати до його структури.

Зовнішній державний борг — сукупність боргових зобов'язань держави, що виникли у результаті запозичення держави на зовнішньому ринку. Зовнішній державний борг класифікують за такими ознаками:

- за видами кредитів (банківські і фірмові);
- за формами представлення (валютні та товарні);
- за цільовим використанням (інвестиційні та неінвестиційні);
- за умовами надання (пільгові, зі сплатою високих відсотків, на компенсаційній основі);
- за термінами повернення заборгованості (короткострокові, середньострокові, довгострокові);
- за умовами повернення боргу (одноразові, рівними частинами, нерівними частинами).

Державний зовнішній борг 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 надаються Кабінетом Міністрів України для кредитування проектів, фінансування яких передбачено державним бюджетом України.

Відповідно до Закону України про Державний бюджет на відповідний рік визначається граничний розмір дефіциту бюджету та джерела його покриття за рахунок внутрішнього та зовнішнього фінансування, а також встановлюється граничний розмір державного внутрішнього та зовнішнього боргу України на 1 січня наступного за бюджетним роком із визначенням напрямів використання фінансових ресурсів. Розмір державного боргу розраховується у грошовій формі як непогашена основна сума прямих боргових зобов'язань держави. Стан державного боргу визначається на останній день звітного періоду та включає операції за цей день [4].

Для оптимізації витрат, пов'язаних із фінансуванням дефіциту державного бюджету, держава здійснює управління державним боргом. Під управлінням державним боргом

слід розуміти комплекс заходів, що приймаються державою в особі її уповноважених органів щодо визначення місць і умов розміщення і погашення державних позик, а також забезпечення гармонізації інтересів позичальників, інвесторів і кредиторів.

Державний борг можна розглядати з двох позицій: з одного боку, державне запозичення сприяє економічному зростанню, з іншого — борг збільшує навантаження на державний бюджет. Тому необхідно знайти оптимальне співвідношення між інвестиціями, економічним зростанням та внутрішнім і зовнішніми запозиченнями. Умови залучення нових позик мають оцінюватися з урахуванням здатності країни обслуговувати внутрішній та зовнішній борг за раніше прийнятими зобов'язаннями.

Управління державним боргом у цьому контексті може розглядатися в широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні під управлінням державним боргом мається на увазі формування одного із напрямів фінансової політики держави, пов'язаної з її діяльністю у вигляді позичальника й гаранта. Під управлінням боргом розуміють сукупність дій, пов'язаних із підготовкою до випуску, розміщення боргових зобов'язань держави, надання гарантій, а також проведення операцій з обслуговування та погашення боргових зобов'язань.

Проведене дослідження дозволяє зробити такі висновки. Вважається, що наявність внутрішнього боргу є більш сприятливим для фінансового розвитку країни, ніж нарощування зовнішніх запозичень. Це пов'язано з тим, що державним органам управління відносно простіше здійснювати управління внутрішнім боргом, проводити його реструктуризації. Крім того, виплати держави за внутрішніми зобов'язаннями є вкладом в національну економіку, а не спричиняють відтік капіталу за кордон. До того ж іноземні запозичення дають змогу державним органам управління залучити додаткові фінансові ресурси з метою фінансування тих програм, які неможливо забезпечити внутрішніми джерелами.

Вітчизняна політика управління державним боргом має будуватися на принципах раціонального запозичення, ефективного використання позик і, безумовного, (своєчасного та повного) виконання зобов'язань. При цьому розвиток державних запозичень в Україні визначатиметься характером і напрямом спрямування державних інвестицій на здійснення структурної та інноваційної перебудови економіки.

1. *Химичева Н.И.* Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. — М.: БЕК, 1997. — 525 с.; 2. *Селюков А.Д.* Государственный и муниципальный кредит: правовое обеспечение / А.Д. Селюков. — М.: Право и закон, 2000. — 260 с.; 3. *Карасева М.В.* О предмете финансового права на современном этапе / М.В. Карасева // Государство и право. — 1997. — № 11. — С. 22–31; 4. Економіка: Обсяг гарантованого і державного боргу України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.rbc.ua/ukr/top/show/obem-garantirovannogo-igosudarstvennogo-dolga-ukrainy-06022012114600>; 5. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Monitor%20Quarter2011/KV_IV_2010_Monitoring_ukr.pdf; 6. Науковий вісник Чернівецького університету // Збірник наук. праць. — Вип. 348: Правознавство. — Чернівці: Рута, 2006. — 124 с.; 7. Правові засади реструктуризації державного внутрішнього боргу України. Інтернет-видання «Юриспруденція on-line» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua/?d=255&i=&w=r>; 8. *Перевозова І.В.* Зміст державного боргу в контексті сучасного економічного розвитку країни / І.В. Перевозова, С.В. Рудейчук, І.І. Плещь // Проблеми формування нової економіки XXI століття: IV міжнародна науково-практична конференція 22–23 грудня 2011 р.: у 8 т. — Дніпропетровськ. — 2011. — Т. 2. — С. 67–70.