

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

**В.А. Бортняк**

кандидат юридичних наук

**В.І. Попіль**

кандидат юридичних наук, доцент,

Університет економіки та права «КРОК»

### Проблемні питання формулювання поняття «державний борг» та інституціональне реформування системи управління ним

*Серйозні для правової та фінансової безпеки держави обсяги державного боргу підштовхують вітчизняних науковців та практиків визначити оптимальну структуру державного боргу та ефективний механізм управління ним. Ця проблема є основною, і тому для її розв'язання необхідно відповідно та правильно застосовувати таку категорію, як «державний борг»*

*Серьезные для правовой и финансовой безопасности государства объемы государственного долга подталкивают отечественных ученых и практиков определить оптимальную структуру государственного долга и эффективный механизм управления им. Эта проблема является основной, и потому для ее решения необходимо соответственно и правильно применять такую категорию, как «государственный долг»*

*Serious for legal and financial safety states the volumes of national debt push slightly home scientists and practical workers to define the optimal structure of national debt and effective mechanism of management by him. This problem is basic, and that is why for her decision it is necessary accordingly and correctly to apply such category as «National debt».*

**Ключові слова:** державний борг, заборгованість, державні запозичення, позичкові ресурси, боргові зобов'язання.

#### **Постановка проблеми**

На сучасному етапі економічних реформ в Україні загострилися питання централізації управління державними борговими зобов'язаннями, тим більше, що однією з особливостей управління державним боргом в ряді європейських країн та в США є існування спеціалізованих органів влади, які займаються виключно питаннями зовнішніх та внутрішніх боргів.

Актуальність цього питання обумовлена невизначеністю у розподілі функцій, (або наявністю їхнього дублювання) між органами державної влади, а відтак і відповідальності за наслідки управління державними зобов'язаннями, особливо номінованих у державні цінні папери.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій**

Завдання визначити зміст категорії державних зобов'язань вже ставили перед собою наші сучасники – науковці- юристи, зокрема професори Л.К. Воронова

[2], М.П. Кучерявенко [7], Н.І. Хімичева [10], М.В. Карасьова [11], Ю.А. Крохіна [12]. Проте їх висновки не були результатом спеціальних досліджень, а визначались лише в контексті інших наукових або навчально-методичних праць. Значно більшу увагу цій проблемі приділяли науковці-економісти та фінансисти: В. Новицький [9], О. Плотніков [9], Т. Вахненко [6] та інші.

#### ***Не вирішені раніше частини загальної проблеми***

Науковці розставляють різні акценти на складових поняття «державний борг», унаслідок чого відбувається змішування категорій «державний борг», «державний кредит», «фінансування бюджету» тощо. У результаті таких неузгодженостей незрозумілим залишається місце відносин у сфері державного боргу в системі фінансового права, оскільки поки що немає праць, які б цілісно і достатньо обґрунтовано визначали це. Власне, визначення змісту категорії «державний борг» має бути тією відправною позицією, яка приведе до наукових висновків, які б обґрунтували виділення інституту державного боргу як складової фінансового права та відносин, що його складають.

#### ***Формулювання цілей статті***

Метою цієї статті є з'ясування правового змісту категорії «державний борг» та вибору вичерпної дефініції на підставі аналізу та узагальнень відповідних положень, які визначали та обґрунтовували науковці-юристи, економісти та фінансисти, а також визначення перспектив створення та пріоритетів діяльності єдиного суб'єкта управління державним боргом у контексті реформування системи державного управління фінансами та підвищення ролі окремих міністерств та відомств у цьому процесі.

#### ***Виклад основного матеріалу дослідження***

Ознаками категорії «державний борг» є такі: наявні боргові зобов'язання держави; кредитні ресурси існують у формі державних цінних паперів; відносини у сфері державного боргу передбачають дуже широкий суб'єктний склад позичальників.

Характерними особливостями державного боргу є такі [1, с. 13]:

1. В основі державного боргу лежать кредитно-фінансові відносини з приводу залучення державою додаткових фінансових ресурсів, тобто здійснення запозичень.
2. Позичальником і боржником у цих відносинах є держава.
3. Формою державних запозичень є державні цінні папери.
4. Позичкові ресурси – це тимчасово вільні кошти юридичних та фізичних осіб, іноземних держав, міжнародних організацій тощо.

Попри єдині базові ознаки державного боргу, у вищенаведених визначеннях бачимо і принципові розбіжності. Ці розбіжності хоч і вписуються в контекст кредитно-фінансових відносин, проте мають дуже характерні особливості, є дискусійними і навіть спірними. Наслідком відсутності їх правового аналізу буде невизначеність у правовому регулюванні. Зокрема спірними і неоднозначними залишаються питання суб'єктного складу цих відносин, об'єкта та форми боргових зобов'язань.

Аналізуючи зміст державної заборгованості, необхідно виділити три її елементи [4, с. 215]:

1. Фінансова заборгованість (або заборгованість фінансування), під якою розуміють боргові зобов'язання державного сектору, що виникли в результаті схваленого державними органами запозичення кредитних ресурсів (у заздалегідь встановленій формі) і слугують для залучення коштів для фінансування бюджетних видатків.
2. Адміністративна заборгованість – це грошові зобов'язання, що тісно

пов'язані і залежать від поточної бюджетної політики. До адміністративної заборгованості належать насамперед борги за платежами в державному секторі (наприклад, заборгованість із виплати заробітної плати). Іншими словами, це ті кошти, статті видатків за якими вже затверджено, і вони є в бюджеті, однак фактично ці платежі не було здійснено. Цей вид заборгованості зберігається до моменту погашення заборгованості в новому фінансовому році і має, як правило, короткостроковий характер.

3. Імовірні боргові зобов'язання при поручительствах (обумовлені зобов'язаннями), що є особливим видом заборгованості, яка виникає, коли державні органи надають визначені фінансові гарантії (наприклад, взяті державою кредитні гарантії в рамках сприяння експортно-імпорتنій діяльності державних та приватних підприємств тощо).

Змістом державного боргу є публічні відносини щодо випуску, обслуговування, погашення та визнання боргових зобов'язань уряду у формі державних цінних паперів, в інших формах урядових бюджетних запозичень; боргових зобов'язань, що виникають у результаті порушень бюджетного регулювання, а також інших зобов'язань, взятих на себе державою відповідно до чинного законодавства та міжнародних договорів.

При цьому в основу визначення поняття закладаємо вид боргового зобов'язання, а також методи фінансової діяльності держави. Зважаючи на перманентність категорії «державний борг», це передбачає відносини з приводу акумуляції фінансових ресурсів за рахунок позичкових коштів; відносини з приводу використання бюджетних коштів, залучених на засадах фінансування бюджету; а також відносини щодо обслуговування, погашення та управління державним боргом [3, с. 14].

Виходячи з вищевикладеного, слід визначити зміст категорії «державний борг» у широкому та вузькому розуміннях. У вузькому розумінні, державний борг – це сукупність відносин, за якими виникають боргові зобов'язання держави як позичальника, боржника або гаранта погашення позик іншими позичальниками.

У широкому розумінні, державний борг – це система фінансових зобов'язань держави, що виникають у результаті здійснення запозичень: із наданих державою гарантій із зобов'язань третіх осіб – суб'єктів господарської діяльності; боргових зобов'язань, прийнятих на себе відповідно до чинного законодавства; сум бюджетних асигнувань, перерахованих із порушенням строків чи в неповному розмірі; суми компенсації за несвоєчасну чи неповну виплату суми платежу юридичним та фізичним особам тощо [5, с. 119].

За класифікацією Світового банку, Україна належить до країн з середнім рівнем боргу, його абсолютна величина не є вирішальним фактором, який визначає стан боргової безпеки в країні, і це підтверджує як вітчизняний досвід управління державним боргом, так і досвід інших країн. Великі відсоткові платежі, відсутність єдиної правової бази управління боргом, а також перманентний конфлікт інтересів між органами державного управління щодо проведення конкретних боргових операцій та реалізації стратегії управління не сприяють стабілізації бюджетного процесу, з яким тісно пов'язаний борговий менеджмент, а також вносять певний дисонанс у діяльність фондового ринку [8, с. 272].

Треба зазначити, що питання концентрації управлінських функцій в єдиному органі може розглядатись лише в комплексі з питаннями врегулювання правового поля. Перш за все, це стосується прийняття законів «Про державний борг», «Про зовнішній державний борг», «Про внутрішній державний борг», та внесення в два останні проекти відповідних змін щодо суб'єктів управління, а також обмеження кола питань, які регулюються нормативними актами.

Якщо звернутись до досвіду інших країн, можна відзначити, що всі іноземні органи управління боргом за своїм правовим статусом поділяються на дві групи: державні органи (їх структурні частини) і недержавні юридичні особи. Так, до першої категорії належить Бюро державного боргу (US Bureau of Public Debt), яке діє у складі Казначейства США.

Структурними (виконавчими органами) підрозділами Казначейства виступають також Новозеландський борговий офіс (NZDMO) та борговий офіс Об'єднаного Королівства (UKDMO). Групу незалежних спеціалізованих організацій представляють Шведський борговий офіс (SDMO), та Ірландське національне фінансове агентство (NTMA), які діють від власного імені, на відміну від державних органів, що діють від імені міністерства фінансів, казначейства. У Сполучених Штатах Федеральні Резервні банки виступають як платіжні агенти Казначейства із розміщення і обслуговування державних боргових зобов'язань. Федеральні Резервні банки за дорученням Бюро державного боргу здійснюють систему депозитарного обліку державних цінних паперів (Treasury Direct) [13, с. 4].

Таким чином, у західних державах управління державним боргом здійснює або структурний підрозділ уповноваженого органу, або самостійне боргове агентство, але якщо цей суб'єкт управління створюється під час серйозних змін у макроекономічній політиці, або під час зростання боргового тягаря, спостерігається тенденція до вибору другого варіанта.

Очевидно, в Україні в сучасних умовах було б виправданим створення органу управління державним боргом, підпорядкованого Міністерству фінансів, але з достатньо високим ступенем автономності у прийнятті рішень тактичного характеру.

Такий орган може бути створений на базі відповідного департаменту в складі Міністерства фінансів, який вже кілька років займається безпосередньо проведенням операцій з боргом, із залученням резервів інших суб'єктів управління.

Повертаючись до практики інших країн, зазначимо, що для боргового офісу Великобританії (United Kingdom Debt Management Office) головною метою є здійснення довгострокової боргової політики Уряду щодо мінімізації фінансових витрат у довгостроковій перспективі з урахуванням ризиків, також найбільш ефективне управління агрегованою грошовою масою відповідно до завдань монетарної політики.

Деталізація вказаних цілей міститься в Executive Agency Framework Document – нормативному документі, що закріплює правові положення боргового офісу Великобританії [14, с. 7].

У ньому закріплені такі цілі, як розвиток політики управління державним боргом шляхом використання нових фінансових інструментів, ринків, що сприяють збільшенню ефективності та зниженню вартості боргових зобов'язань, забезпечення якісного обслуговування інвесторів на ринку державних цінних паперів, розвиток інформаційного забезпечення боргової політики (відкритість боргової інформації), гарантування повного і точного надання даних бухгалтерського обліку.

Зазначимо, що наявність відносин влади-підпорядкування між фінансовими державними органами і борговими агентствами об'єктивно залежить від того, що діяльність останніх є складовою частиною фінансової політики, що проводиться виконавчими органами держави. При цьому треба підкреслити, що маючи певну залежність від державних органів, вони зберігають незалежність від уряду при здійсненні оперативного управління державним боргом [8, с. 311].

### **Висновки**

Аналізуючи закордонну практику, доходимо висновку, що найбільш доцільною суспільно-правовою моделлю взаємовідносин між гіпотетичним українсь-

ким органом управління боргом і уповноваженими органами влади, відповідальними за впровадження фінансової політики в державі, має бути поєднання принципів централізації та децентралізації. У сфері визначення стратегії управління державним боргом відносини між ними повинні будуватись цілком на підставі фінансових та адміністративно-правових норм. У сфері поточної (оперативної діяльності) агентству має бути надана самостійність. Інший порядок, на наш погляд, може знівелювати позитивні моменти централізації, концентрації функцій та незалежності в діяльності боргового агентства, знизити мобільність у прийнятті рішень.

Поява подібного нового органу в Україні виправдана також тим, що його створення та передача йому низки функцій інших уповноважених органів повинні якщо не ліквідувати, то значно зменшити кількість протиріч у функціях існуючих органів, що задіяні в управлінні боргом, особливо у сфері відносин між Міністерством фінансів, НБУ, Казначейством, Рахунковою палатою (на сьогодні двом останнім належить, в основному, функція контролю). Іншими словами, якщо спеціалізований орган буде звільнено від необхідності розставляти пріоритети своєї діяльності в різних сферах (наприклад, у борговій та грошово-кредитній), припускаючи, що в подальшому в одній із них можуть виникнути негативні наслідки, а буде лише здійснювати специфічну діяльність у межах однієї сфери, то конфлікт інтересів може бути вичерпано.

#### Список використаних джерел

1. *Верхолаз В.В.* Формирование современных механизмов управления государственным долгом : автореф. дисс. на соискание науч. степени канд. экон. наук : спец. 08.00.10 «Финансы, денежный оборот и кредит» / В.В. Верхолаз. – М., 2001. – 25 с.
2. *Воронова Л.К.* Финансовое право : учеб. пособие / Л.К. Воронова, Н.П. Кучерявенко. – Харьков : Легас, 2003. – 359 с.
3. *Головачев Д.Л.* Регулирование государственного долга в рыночной экономике : автореф. дисс. на соискание науч. степени канд. экон. наук : спец. 08.00.10 «Финансы, денежный оборот и кредит» / Д.Л. Головачев. – М., 1996. – 25 с.
4. *Данилов Ю.А.* Рынки государственного долга: мировые тенденции и российская практика / Ю.А. Данилов. – М. : ГУ ВШЭ, 2002. – 432 с.
5. *Козюк В.В.* Державний борг в умовах ринкової трансформації економіки України / В.В. Козюк. – Тернопіль : Карт-бланш, 2002. – 238 с.
6. Концептуальні засади управління зовнішнім національним боргом України // Економіка України. – 2007. – № 1. – С. 14–24.
7. *Кучерявенко М.П.* Основы податкового права : навч. посібн. / М.П. Кучерявенко. – Харків : Легас, 2001. – 304 с.
8. *Орлюк О.П.* Финансовое право / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 527 с.
9. Транснаціональні корпорації : навч. посібник / [В. Рокоча, О. Плотніков, В. Новицький та ін.] ; за ред. В. Рокоча. – К. : Таксон, 2001. – 304 с.
10. Финансовое право : учебник / [отв. ред. Н.И. Химичева] ; 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2004. – 749 с.
11. Финансовое право Российской Федерации / [отв. ред. Карасева М.В.]. – М. : Юристъ, 2004. – 576 с.
12. Финансовое право России / [Крохина Ю.А. и др.] ; 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2008. – 720 с.
13. United Kingdom Debt Management Office // Executive Agency Framework Document 1996. – Strategic objectives. – P. 4.
14. United Kingdom Debt Management Office Business Plan 2001–2002. – P. 7.