

МІСЦЕ ДЕРЖАВНИХ ГАРАНТІЙ У СТРУКТУРІ ДЕРЖАВНОГО БОРГУ

THE PLACE OF STATE GUARANTEES IN THE STRUCTURE OF STATE DEBT

Нефьодов С.В.,
здобувач

Державний науково-дослідний інститут
Міністерства внутрішніх справ України

У статті розглядається місце державних гарантій в структурі державного боргу. Визначено, що законодавче визначення «державний борг» є недосконалим, а в науковій площині відсутня єдність щодо визначення цього поняття. На підставі аналізу наукових думок узагальнено елементи державного боргу. Визначено, що державні гарантії є одним з таких елементів. Досліджено види державного боргу. Вказано, що державні гарантії відносяться до гарантованого державного боргу.

Ключові слова: державна гарантія, державний борг, боргові зобов'язання.

В статье рассматривается место государственных гарантий в структуре государственного долга. Указано, что законодательное определение «государственный долг» является несовершенным, а среди ученых отсутствует единство по определению этого понятия. На основании анализа научных мыслей обобщены элементы государственного долга. Определено, что государственные гарантии являются одним из таких элементов. Исследованы виды государственного долга. Указано, что государственные гарантии относятся к гарантированному государственному долгу.

Ключевые слова: государственная гарантия, государственный долг, долговые обязательства.

The article examines the place of state guarantees in the structure of state debt. Determined that the legislative definition of «state debt» is imperfect, and in the scientific plane, there is no consensus on definition of this concept. Based on analysis of scientific views summarized elements of the state debt. Determined that the elements of state debt include debt of the state on return of received and outstanding credits (loans) as at the reporting date resulting from state borrowing; provided state guarantees for the obligations; debt obligations taken by the state to behave in accordance with applicable law; the amount of debt on the issued and outstanding domestic loans and the amount of financial obligations toward foreign creditors on a certain date; the amount of budget allocations listed deadlines or in incomplete amount; the amount of compensation for untimely or incomplete payment amount for juridical and natural persons, legalized in an appropriate legal act as a debt obligation. Provided that the state guarantee is part of the state debt. The investigated types of state debt by type of creditor; by type of currency; the scope of coverage of state debt; in terms of granting; in terms of the repayment of a debt; depending on the position of the government of the state; depending on the recipient of credit resources; depending on the state guarantee of the debt; depending on the validity period; depending on the subject; depending on the forms of granting; depending on the purpose of use. It is proved that the state guarantees relate to guaranteed state debt.

Key words: state guarantee, government debt, debt obligations.

Інститут державних гарантій набуває широкого розповсюдження на практиці, проте ефективність його використання «гальмується» певними проблемами у законодавстві, що не дозволяють конкретизувати його правову природу. Традиційно державні гарантії визначають як елемент структури державного боргу, проте немає однозначного підходу до цього питання. Для формулювання власної позиції необхідно дослідити поняття державного боргу, його елементи та види з тим, щоб визначити, чи відносяться державні гарантії до елементів державного боргу, і, якщо відносяться, то до якого його виду.

Державний борг виникає у держави через брак необхідних для виконання її функцій коштів, таких як: забезпечення обороноздатності країни, законності, прав і свобод людини, розв'язання економічних проблем, захист правопорядку, створення умов для розвитку виробництва, організація виробництва на основі визнання і захисту різних форм власності, підприємницької діяльності, забезпечення соціальної безпеки громадян, екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території держави, охорона і раціональне використання природних ресурсів і т. ін. Як вірно вказує О. Л. Руда, державний борг є важливою складовою державних фінансів, необхідність аналізу поняття та структури якого зумовлюється потребою визначення пріоритетів боргової політики уряду, цілей управління державним боргом на поточному етапі і на перспективу, його впливом на стан державних фінансів тощо [1, с. 65].

Державний борг як економічна та юридична категорія досліджувалася як зарубіжними науковцями (Дж. Б'юкененом [2], Е. Меаде [3], Р. Масгрейвом [4], Ф. Модільяні [5]), так і українськими (О. П. Орлюк, Л. К. Вороноюю, І. Б. Заверухою [6, с. 111], Л. П. Сідельниковою [7], Г. В. Бех, О. О. Дмитрик, І. Є. Криницьким, М. П. Кучерявенком [8], О. А. Гнатенко, С. М. Еш [9] та

ін.), проте до сьогодні немає єдиного підходу до визначення поняття «державний борг», його елементів та видів.

Поняття державного боргу закріплюється у п. 20 ст. 1 Бюджетного кодексу України як загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок державного запозичення [10]. Недосконалість застосованого законодавцем визначення неодноразово підкреслювалася у наукових роботах Г. В. Бега, Л. К. Вороноюю, О. А. Гнатенко, О. О. Дмитрик, С. М. Еш, І. Б. Заверухи, Л. П. Сідельниковою, О. П. Орлюк, І. Є. Криницькою, М. П. Кучерявенка та ін. У фінансовій енциклопедії державний борг розглядається як система фінансових зобов'язань держави перед юридичними та фізичними особами, резидентами та нерезидентами, іншими країнами, міжнародними організаціями та іншими суб'єктами міжнародного права, що виникають у результаті здійснення запозичень державою; пролонгації та реструктуризації боргових зобов'язань за попередні роки згідно із законодавством [6, с. 111]. Л. П. Сідельникова вважає, що державний борг представляє собою суму заборгованості за випущеними й непогашеними внутрішніми позиками, а також суму фінансових зобов'язань країни щодо іноземних кредиторів на певну дату [7, с. 45]. О. А. Гнатенко, С. М. Еш формулюють визначення державного боргу як сукупності відносин, за якими виникають боргові зобов'язання держави як позичальника, як боржника або як гаранта позик іншими позичальниками [9, с. 199]. На думку В. В. Козюка, державний борг – це загальна сума емітованих, але непогашених позик із нарахованими процентами, а також прийнятих державою на себе у відповідний спосіб зобов'язань [11, с. 37]. О. П. Орлюк визначає державний борг як загальний обсяг накопиченої заборгованості уряду власникам цінних паперів, який дорівнює сумі минулих бюджетних дефіцитів за вирахуванням бюджетних надлишків [12, с. 48]. В. М.

Федосов, С. Я. Огородник та В. М. Суторміна вважають, що державний борг – це сума заборгованості за випущеними й непогашеними внутрішніми позиками, а також сума фінансових зобов'язань країни щодо іноземних кредиторів на певну дату [13, с. 29]. О. Ю. Грачева зазначає, що державний борг – це боргові зобов'язання держави перед фізичними і юридичними особами, іноземними державами, міжнародними організаціями та іншими суб'єктами міжнародного права, охоплюючи зобов'язання щодо державних гарантій, наданих державою [14, с. 63]. І. К. Ключников, Ю. В. Пашкус та Н. В. Расков стверджують, що державний борг – це сукупність кредитно-фінансових відносин, що виникають у зв'язку з переміщенням капіталів із національного приватного сектора чи внаслідок кордону в державний бюджет на основі запозичення [15, с. 48]. На думку М. П. Кучерявенко, державний борг – це заборгованість держави в процесі формування і використання додаткових грошових ресурсів держави за рахунок тимчасово вільних грошових коштів юридичних і фізичних осіб, іноземних держав [15, с. 349]. А. В. Панчук стверджує, що державний борг – це сума накопичених зобов'язань держави, враховуючи відсотки за користування позиченими коштами [17, с. 22]. В. М. Глібчук, Г. Р. Кісь вважають, що державний борг – це сума фінансових зобов'язань сектора загального державного управління, які мають форму договірних, стосовно внутрішніх і зовнішніх кредиторів, щодо відшкодування залучених коштів (одержаних товарів, виконаних робіт, наданих послуг) та виплати відсотків (чи без такої виплати) [18, с. 25]. В. В. Верхолаз вказує, що державним боргом є сукупність кредитно-фінансових відносин, що виникають у зв'язку з переміщенням капіталів від національного приватного сектора, домашнього господарства та інших суб'єктів ринкової економіки до державного бюджету на основі запозичення цих капіталів, в яких держава виступає позичальником, а сума запозичених ресурсів становить величину державного боргу [19, с. 16]. К. В. Рудий зазначає, що державний борг – це сума заборгованості з випущених і непогашених державних позик центрального чи місцевого уряду й автономних урядових установ (включно із нарахованими відсотками) [20, с. 98]. І. Б. Заверуха стверджує, що державний борг – це сукупність відносин, за якими виникають боргові зобов'язання держави як позичальника, боржника або як гаранта погашення позик іншими позичальниками, система фінансових зобов'язань держави, що виникають у результаті здійснення запозичень; із наданих державою гарантій по зобов'язаннях третіх осіб – суб'єктів господарської діяльності; боргових зобов'язань, прийнятих на себе відповідно до чинного законодавства; сум бюджетних асигнувань, перерахованих із порушенням строків чи у неповному розмірі, суми компенсації за несвоєчасну чи неповну виплату суми платежу/ів юридичним та фізичним особам, що оформлено у відповідному нормативно-правовому акті як боргове зобов'язання [21, с. 50]. Т. П. Вахненко формулює визначення державного боргу, спираючись на його характерні ознаки, а саме: 1) в основі змісту державного боргу лежать кредитно-фінансові відносини з приводу залучення державою додаткових фінансових ресурсів, тобто здійснення запозичень; 2) позичальником і боржником у цих відносинах є державні цінні папери; 3) формою державних запозичень є державні цінні папери; 4) позичкові ресурси – це тимчасово вільні кошти юридичних та фізичних осіб, іноземних держав, міжнародних організацій тощо [22, с. 15]. М. І. Карлін стверджує, що державний борг – це сума заборгованості держави внутрішнім та зовнішнім кредиторам, що складається із заборгованості центрального уряду (основна частина боргу), регіональних та місцевих органів влади, державних організацій, підприємств [23, с. 63]. Р. А. Єремейчук вказує, що державний борг – це 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 ре-

зультаті виданих гарантій за кредитами, або зобов'язань, що виникають на підставі законодавства або договору [24, с. 111]. Д. В. Безштанько, О. І. Стирська зазначають, що державним боргом є сума внутрішніх та зовнішніх державних запозичень, відсотків за користування ними, а також наданих гарантій за кредитами [25, с. 928-931].

Плюралізм думок з цього питання доводить потребу в уніфікації визначення поняття «державний борг».

Аналіз наукових підходів щодо визначення цього терміну свідчить, що науковці визначають такі елементи структури державного боргу: 1) боргові зобов'язання держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникли внаслідок державного запозичення; 2) надані державою гарантії по зобов'язаннях; 3) боргові зобов'язання, прийняті державою на себе відповідно до чинного законодавства; 4) суми заборгованості за випущеними й непогашеними внутрішніми позиками, а також сума фінансових зобов'язань країни щодо іноземних кредиторів на певну дату; 5) суми бюджетних асигнувань, перерахованих із порушенням строків чи у неповному розмірі; 6) суми компенсації за несвоєчасну чи неповну виплату суми платежу/ів юридичним та фізичним особам, що оформлено у відповідному нормативно-правовому акті як боргове зобов'язання. Отже, державна гарантія є елементом державного боргу.

Переходячи до розгляду видів державного боргу, зазначимо, що традиційно розрізняють такі види державного боргу:

1. За типом кредитора:

а) внутрішній – заборгованість перед кредиторами всередині країни (перед Національним банком України – за позиками, одержаними для фінансування дефіциту бюджету, за компенсаційними виплатами населенню в ощадбанку, сільськогосподарських підприємств, за позачасовими, віднесеними на державний борг; перед іншими банками; перед юридичними особами; перед іншими органами управління тощо); внутрішній державний борг гарантується всім майном, яке знаходиться в загальнодержавній власності; внутрішній борг складається із заборгованості минулих років та заборгованості, яка виникає за поточними борговими зобов'язаннями уряду України;

б) зовнішній – заборгованість перед кредиторами за межами держави (перед міжнародними валютно-фінансовими організаціями; перед іноземними державами під державні гарантії; перед іноземними юридичними особами, перед офіційними урядовими інститутами, регіональними та приватними банками, фінансово-кредитними інститутами тощо) [10; 18, с. 32; 8, с. 67; 26, с. 272; 24, с. 111].

2. За видом валюти:

а) в національній валюті;

б) в іноземній валюті.

3. За ступенем охоплення державних боргових зобов'язань:

а) капітальний – містить усю суму випущених і непогашених боргових зобов'язань держави разом із нарахованими відсотками, що повинні бути виплачені за цими зобов'язаннями;

б) поточний – формує суму витрат поточного періоду з виплати відсотків кредиторам за всіма борговими зобов'язаннями держави і за погашенням зобов'язань, строк сплати яких настав.

4. Залежно від позиції уряду держави:

а) активний – виникає внаслідок дискретних заходів уряду щодо залучення додаткових ресурсів;

б) пасивний – виникає за пасивного бюджетного дефіциту.

5. Залежно від отримувача кредитних ресурсів:

а) прямий – відображає обсяги позичених ресурсів, які надійшли в розпорядження уряду країни;

б) умовний (гарантований) – є зобов'язанням держави як гаранта повернення ресурсів кредитору в разі неплато-

спроможності позичальника [9, с. 198; 27, с. 311; 8, с. 33; 26, с. 272; 24, с. 111].

6. Залежно від терміну дії:
 - а) короткостроковий;
 - б) середньостроковий;
 - в) довгостроковий.
7. Залежно від суб'єкта:
 - а) державний;
 - б) муніципальний [28, с. 345; 8, с. 37].
8. Залежно від форми надання:
 - а) валютний;
 - б) товарний.
9. Залежно від цілі використання:
 - а) інвестиційний;
 - б) неінвестиційний.
10. За умовами надання:
 - а) пільговий;
 - б) зі сплатою високих відсотків;
 - в) на компенсаційній основі.
11. За умовами повернення боргу:
 - а) одноразовий;
 - б) рівними частинами;

в) нерівними частинами [29, с. 228].

Наукові дослідження частково втратили свою актуальність через оновлення законодавства. Так, у пп. 16, 17 ст. 1 Бюджетного кодексу України визначаються поняття «гарантований Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста борг» та «гарантований державою борг». Так, гарантований Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста борг визначається як загальна сума боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України щодо повернення отриманих та непогашених станом на звітну дату кредитів (позик), виконання яких забезпечено місцевими гарантіями, а гарантований державою борг – як загальна сума боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України щодо повернення отриманих та непогашених станом на звітну дату кредитів (позик), виконання яких забезпечено державними гарантіями [10]. Отже, державні гарантії відносяться до такого виду державного боргу як гарантований борг.

Підсумовуючи зазначене, констатуємо, що державні гарантії є елементом гарантованого державного боргу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Руда О. Л. Державний борг України на сучасному етапі розвитку / О. Л. Руда // Економіка та держава. – 2015. – № 3. – С. 64–67.
2. Buchanan J. Public Principles of Public Debt / J. Buchanan. – Irwin : Homewood IL, 1958. – 346 p.
3. Meade J. Is National Debt a Burden? / J. Meade // Oxford Economic Paper. – 1958. – № 10. – P. 163–183.
4. Musgrave R. The Theory of Public Finance : a Study in Public Economy / R. Musgrave. – New York ; Toronto ; London : McGraw-Hill Book Company, 1959. – 628 p.
5. Modigliani F. Long-Run Implications of Alternative Fiscal Policies and the Burden of the National Debt / F. Modigliani // Economic Journal. – 1961. – № 71. – P. 730–755.
6. Фінансова енциклопедія / О. П. Орлюк, Л. К. Воронова, І. Б. Заверуха та ін. / За заг. ред. О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 472 с.
7. Сідельникова Л. П. Податкові та позичкові фінанси : фіскальна філософія вибору : монографія / Л. П. Сідельникова. – Херсон : Гринь, 2010. – 436 с.
8. Фінансове право України : підручник / Г. В. Бех, О. О. Дмитрик, І. Є. Криницький ; за ред. М. П. Кучерявенка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 320 с.
9. Еш С. М. Місце боргових зобов'язань України у державних фінансах / С. М. Еш, О. А. Гнатенко // Економічний аналіз. – 2014. – № 1. – С. 195–204.
10. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08 липня 2010 року № 2456-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59. – Ст. 2047.
11. Козюк В. В. Державний борг в умовах ринкової трансформації економіки України / В. В. Козюк. – Тернопіль : Карт-бланш, 2002. – 238 с.
12. Орлюк О. П. Фінансове право / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 527 с.
13. Федосов В. М. Государственные финансы / В. М. Федосов, С. Я. Огородник, В. М. Сутомина. – К. : Лыбидь, 1991. – 342 с.
14. Фінансове право. Учебник / Под ред. Е. О. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. – М. : Проспект, 2004. – 532 с.
15. Ключников И. К. Долги и кредиты в современной капиталистической экономике / И. К. Ключников, Ю. В. Пашкус, Н. В. Расков. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1989. – 234 с.
16. Воронова Л. К. Финансовое право. Учебное пособие / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Х. : Легас, 2003. – 567 с.
17. Панчук А. В. Державний кредит / А. В. Панчук. – К. : Держ. торг.-екон. ун-т., 1995. – 220 с.
18. Глібчук М. В. Сутність державного боргу та його вплив на економіку України / М. В. Глібчук, Г. Р. Кісь // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. – 2012. – Вип. 8. – С. 24–28.
19. Верхолаз В. В. Формирование современных механизмов управления государственным долгом : автореф. дис... на соискание уч. степени канд. эконом. наук по спец. : 08.00.01 «экономическая теория» / В. В. Верхолаз / Ин-т экономики РАН, М., 2001. – 26 с.
20. Рудый К. В. Финансовые кризисы : теория, история, политика / К. В. Рудый. – М. : ООО Новое знание, 2003. – 398 с.
21. Заверуха І. Б. Проблеми правового регулювання державного боргу України : Дис... д-ра юрид. наук за спец. : 12.00.07 / І. Б. Заверуха. – Львів, 2007. – 445 с.
22. Вахненко Т. П. Особливості формування державного боргу та управління його складовими у період фінансової кризи / Т. П. Вахненко // Фінанси України. – 2009. – № 6. – С. 14–28.
23. Карлін М. І. Державні фінанси України : навчальний посібник / М. І. Карлін. – К. : Знання, 2008. – 348 с.
24. Єремейчук Р. А. Формування і структура державного боргу України та особливості управління ним / Р. А. Єремейчук // Економіка і управління. – 2014. – № 3. – С. 110–114.
25. Безштанько Д. В. Сутність державного боргу та основні проблеми управління державною заборгованістю в Україні / Д. В. Безштанько, О. І. Стирська // Молодий вчений. – 2015. – № 2. – С. 378–382.
26. Мироненко Т. В. Государственный долг Украины и проблемы его обслуживания / Т. В. Мироненко, В. В. Костогрыз // Інноваційна економіка. – С. 271–278.
27. Черничко Т. В. Структура державного боргу України / Т. В. Черничко // Науковий вісник НЛТУ України. – 2014. – Вип. 24.2. – С. 310–317.
28. Федоров В. А. Підстави класифікації та види державного боргу / В. А. Федоров // Актуальні проблеми держави і права. – 2010. – № 5. – С. 345–353.
29. Фінансове право : навчальний посібник. – 3-тє вид., допов. і переробл. – К. : Атіка, 2007. – 264 с.