

## ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ОСНОВОПОЛОЖНИХ ПРИНЦИПІВ УПРАВЛІННЯ ВНУТРІШНІМ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ В УКРАЇНІ

### DEFINITION AND MEANING OF THE MAIN PRICIPLES OF INTERNAL GOVERNMENT DEBT MANAGEMENT

Соколенко Т.С., аспірант кафедри адміністративного,  
господарського права та фінансово-економічної безпеки  
Сумський державний університет

Постійне збільшення державного боргу, зростання диспропорції між внутрішнім і зовнішнім державним боргом і недосконалість нормативно-правового регулювання відносин управління державного боргу створюють перешкоди в провадженні ефективної боргової політики й фінансової безпеки держави. На фоні кризових явищ останніх років і зменшення надходжень до державного бюджету питання ліквідації дефіциту бюджету за рахунок державних запозичень набуває все більшого значення. Управління державним боргом як складова частина управління державним боргом, ураховуючи її особливий статус в структурі фінансової безпеки, має розвиватися не тільки в економічній, а й правовій науках.

Метою статті є визначення основних дефініцій «управління внутрішнім державним боргом», «принципи управління внутрішнім державним боргом», висвітлення основних підходів до визначення принципів управління державним боргом і фінансової безпекою держави, а також проведення систематизації й розкриття змісту принципів управління внутрішнім державним боргом.

У результаті проведеного дослідження з'ясовано невизначеність понять «внутрішній державний борг», «управління внутрішнім державним боргом», «принципи управління внутрішнім державним боргом» у законодавстві, а також недоліки в наявних трактуваннях дефініції в наукових галузях, пропонується авторське поняття в контексті правової науки. Ураховуючи наявні підходи до принципів управління державним боргом, внутрішнім державним боргом, а також принципів фінансової безпеки держави, пропонуємо поділ принципів на такі рівні: загальні принципи управління державним боргом, особливі принципи управління внутрішнім державним боргом і додаткові принципи, що забезпечують фінансову безпеку держави в контексті внутрішнього державного боргу.

**Ключові слова:** державний борг, внутрішній державний борг, управління внутрішнім державним боргом, принципи управління внутрішнім державним боргом.

The constant increasing of public debt, growing disparity between domestic and external public debt and the imperfection of the legal regulation of public debt management, create obstacles to effective debt policy and financial security of the state. Although the crisis of recent years and declining revenues to the state budget, the issue of eliminating the budget deficit through government borrowing is becoming increasingly important. Public debt management, as an integral part of public debt management, given its special status in the structure of financial security and must be developed not only in economics but also in law.

The aim of the article is to define the basic definitions of "domestic public debt management", "principles of domestic public debt management", spot the main approaches to defining the principles of public debt management and financial security, and systematize internal public debt management principles.

The study clarifies the uncertainty of the concept of "domestic public debt", "management of domestic public debt", "principles of management of domestic public debt" in legislation and shortcomings in existing interpretations of the definition in scientific fields, and proposes the author's concept in the context of legal science. Taking into account the existing approaches to the principles of public debt management, domestic public debt, as well as the principles of financial security, it is proposed to divide the principles into the following levels: general principles of public debt management, special principles of internal public debt management and additional principles of financial security. domestic public debt.

**Key words:** public debt, domestic public debt, external public debt management, principles of internal public debt management.

В умовах необхідності залучення додаткових надходжень бюджету, особливого ставлення суспільства до запозичень держави та нормативно-правової недосконалості національного законодавства в галузі внутрішнього державного боргу створюються перешкоди для проведення ефективної боргової політики держави, що, у свою чергу, обумовлює додаткове навантаження на бюджет країни й гальмує її економічний розвиток. Водночас нецільове використання залучених коштів, постійне збільшення державного боргу та зростання обсягів коштів, залучених на зовнішніх ринках, ставить під сумнів спроможність держави гарантувати подальшу фінансову безпеку держави.

Державний борг як об'єкт дослідження вивчався такими вченими, як В.А. Бортняк, М.І. Вихлюк, В.Ю. Дудченко, Р.А. Єрмейчук, О.В. Жулин, Н.М. Пасічна, В.І. Попіль, О.В. Чеберяко й інші. Розгляду фінансової безпеки як можливості вдосконалення управління державного боргу присвячена праця Р.Р. Томашик, а питання безпосередньо внутрішнього державного боргу в працях розглядали такі науковці, як М.М. Білий, О.П. Близнюк, В.В. Верхолаз, І.І. Плещ, В.В. Стефінін, І.Л. Шевчук та інші. Разом із тим, незважаючи на низку праць, присвячених дослідженню внутрішнього державного боргу, саме законодавча невизначеність цього питання, упровадження нових інституцій, залежність економіки країни від постійних державних запозичень упродовж останніх років зумовлюють об'єктивну

необхідність розробки теоретичних принципів побудови системи управління внутрішнім державним боргом.

Мета наукової статті полягає у визначенні поняття й переліку принципів управління внутрішнім державним боргом.

У сучасних умовах існування держави неможливе її відокремлення від запозичення коштів в інших суб'єктів. Поняття державного боргу визначено як на науковому, так і на законодавчому рівнях. Так, колектив авторів наукової праці «Проблемні питання формування поняття «державний борг» та інституціональне реформування системи управління ним» визначає державний борг як систему фінансових зобов'язань держави, що виникають у результаті здійснення запозичень з 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 і фізичним особам тощо [1]. Також державний борг визначено в Бюджетному кодексі України як загальну суму боргових зобов'язань держави з повернення отриманих і непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають унаслідок державного запозичення [2].

На відміну від поняття «державний борг», поняття «внутрішній державний борг» не визначено в чинному

законодавстві, але було закріплено в Законі України «Про державний внутрішній борг» (утратив чинність) як строкові боргові зобов'язання Уряду України в грошовій формі [3]. Варто зазначити, що надане законодавче визначення не відображало дійсності, так як має місце поділ на зовнішній і внутрішній державні борги, а вищезазначене формулювання змісту поняття поєднує ці категорії.

В.В. Верхолаз, визначаючи поняття внутрішнього державного боргу, робить висновок, що це комплекс визнаних і юридично оформлених боргових зобов'язань (ринкового й неринкового характеру) державних і регіональних органів державного управління перед економічними суб'єктами, що обслуговуються шляхом виплати відсотків чи погашення основної суми заборгованості [4]. Особливу увагу варто звернути на те, що автор поняттям внутрішнього державного боргу об'єднує як державні, так і регіональні органи державного управління, але суб'єктами управління внутрішнім державним боргом і місцевим боргом є різні органи, хоча в сукупності вони й утворюють систему управління державним боргом.

Також у науковій літературі внутрішній державний борг визначають як заборгованість держави всім утримувачам облігацій внутрішньої державної позики й інших державних цінних паперів, тобто громадянам і підприємствам своєї країни, які є кредиторами держави, або як форму державного кредиту, яка характеризується залученням для фінансування суспільних потреб шляхом вилучення тимчасово вільних грошових коштів фізичних і юридичних осіб за допомогою випуску й реалізації державних цінних паперів [5; 6]. Але варто відмітити, що, по-перше, у цьому випадку внутрішній державний борг не може розглядатися через утримання облігацій внутрішньої державної позики, хоча це є основним інструментом управління внутрішнім державним боргом, але не єдиним, тому різність суб'єктного складу відносин може мати відмінності від наявної дійсності, по-друге, вилучення тимчасово вільних грошових коштів фізичних і юридичних осіб має імперативний характер побудови відносин між суспільством і державою, у такому разі залучення таких коштів відбувається в недобровільний спосіб.

Розглядаючи вищезазначені визначення, у контексті правової науки внутрішній державний борг пропонуємо розглядати як заборгованість держави перед утримувачами державних цінних паперів, резидентами через залучення до фінансування суспільних потреб тимчасово вільних коштів як фізичних, так і юридичних осіб.

Оскільки внутрішній державний борг – це складник державного боргу, а в правовій науці існує очевидна невизначеність щодо розуміння управління внутрішнім державним боргом, вважаємо за доцільне розглянути таку дефініцію через поняття, що утворює. Так, управління державним боргом визначається як багатоплановий, формально-поведінковий процес, який є складником фінансової політики уряду, допомагає формулювати й виконувати ефективні заходи, що сприяють балансуванню відносин у державі загалом, між її окремими частинами та зовнішнім середовищем, а також досягненню встановлених цілей; як діяльність держави щодо залучення, обслуговування та погашення зовнішніх і внутрішніх запозичень, надання гарантій з метою забезпечення потреб держави у фінансових ресурсах за умов мінімізації кредитних ризиків і забезпечення боргової безпеки; як сукупність заходів держави щодо виплати доходів кредиторам і погашення позик, визначення умов випуску нових державних цінних паперів [7; 8; 9].

У контексті фінансової безпеки внутрішнього державного боргу пріоритетного джерело залучення коштів водночас є необхідність оптимального співвідношення використання внутрішніх і зовнішніх запозичень, що свідчить про доцільність урахування сприяння балансуванню відносин у державі загалом, між її окремими частинами,

забезпечення боргової безпеки й обігу державних цінних паперів.

Колектив авторів праці «Стратегічні напрями управління внутрішнім державним боргом України» визначає управління внутрішнім державним боргом як систему організаційних, стратегічних фінансових, облікових і контрольних заходів, спрямованих на регулювання структури та вартості боргу [10]. Як зазначалося раніше, у рамках об'єкта дослідження ігнорування безпекового компонента є недоцільним. Ураховуючи той факт, що принципи права є відправними ідеями, які виражають найважливіші закономірності, підвалини цього типу держави і права, є однопорядковими із сутнісними права, формують його основні засади й відповідають об'єктивній необхідності побудови та зміцнення певного суспільного ладу, поняття «управління внутрішнім державним боргом» для визначення його принципів має охоплювати найбільш широкий обсяг взаємовідносин та елементів [11].

Підсумовуючи викладене, під управлінням внутрішнім державним боргом необхідно розуміти частину управління державним боргом, спрямовану на регулювання державної заборгованості перед утримувачами державних цінних паперів, резидентами з метою фінансування державного бюджету України та забезпечення фінансової безпеки держави.

Через призму складового елемента внутрішнього державного боргу, а також ураховуючи мету забезпечення фінансової безпеки держави, пропонуємо поділ принципів на такі рівні: загальні принципи управління державним боргом, особливі принципи управління внутрішнім державним боргом і додаткові принципи, що забезпечують фінансову безпеку держави в контексті внутрішнього державного боргу.

До основних принципів управління державним боргом належать: 1) принцип безумовності – забезпечення режиму безумовного виконання державою всіх своїх зобов'язань перед інвесторами й кредиторами, як позичальник прийняла на себе під час укладання договору позики своєчасність і повну сплату суми основного боргу; 2) принцип зниження ризиків – розміщення й погашення позик так, щоб максимально знизити вплив змін кон'юнктури світового ринку капіталів і спекулятивних тенденцій ринку цінних паперів на ринок державних зобов'язань, пошуку ефективних умов запозичення коштів; 3) принцип оптимальної структури – підтримання оптимальної структури боргових зобов'язань держави між інвесторами-резидентами й інвесторами-нерезидентами та його рівня для сприяння економічному зростанню; 4) принцип прозорості – дотримання відкритості при випуску позик, забезпечення доступу міжнародних рейтингових агентств до достовірної інформації про економічний стан у державі для підтримки високої кредитної репутації й рейтингу держави-позичальника; 5) принцип запобігання неефективному та нецільовому використанню запозичених коштів; 6) принцип мінімізації вартості державного боргу – мінімізація витрат обслуговування й ефективності використання державного боргу; 7) принцип стабілізації боргу – обмеження рівня щорічного обсягу державних запозичень [12; 16].

Ураховуючи особливості дослідження, варто наголосити, що принцип зниження ризиків і мінімізації вартості державного боргу є неможливим для втілення в нормотворчій діяльності, так як пошук ефективних умов запозичення, а також напрями розміщення позик, зважаючи на світовий ринок, по-перше, більше відносяться до регулювання зовнішньої державної позики, по-друге, мають виключно практичний характер, що спирається на економічну доцільність, яка, у свою чергу, впливає на тактичні управлінські рішення в особі держави. Але принцип безумовності й прозорості дає можливість до подальшого теоретичного та нормативного визначення прав та обов'язків суб'єктів внутрішньої державної позики, збільшення меха-

нізмів контролю за діяльністю органів державної влади, забезпечення додаткових гарантій держателів державних цінних паперів тощо. Принцип стабілізації боргу й оптимальної структури дає можливість розробки додаткових механізмів прийняття рішень щодо встановлення нормативів щорічного обсягу державних запозичень, визначення місця й обсягу внутрішнього державного боргу в структурі державного боргу. Таким чином, до загальних принципів державного боргу, що безпосередньо мають відношення до внутрішнього державного боргу, варто віднести лише принципи безумовності, оптимальної структури, прозорості, стабілізації боргу.

В.В. Стефанін та І.І. Плєць вважають, що розробка внутрішньоборгової державної доктрини має спиратися на комплекс принципів, серед яких – базові принципи (збереження за державою права основного регулятора й гаранта верховенства права та інші, що вже розглянуті раніше); цільові принципи (справедливість розподілу, визначення пріоритетних напрямів використання запозичених коштів у відповідний період часу, законність, доцільність, відповідальність за випуск і прийняття боргових зобов'язань урядом, особиста відповідальність в утворенні й накопиченні боргів, спрямованість, підзвітність тощо), принципи боргової політики [17].

Збереження за державою права основного регулятора й гаранта верховенства права та законність не лише мають основоположне значення для управління державним боргом, а й можуть бути віднесені до загальних засад існування держави і правової системи, тому їх розгляд у контексті управління внутрішнім державним боргом не є доцільним.

Справедливість розподілу й визначення пріоритетних напрямів використання запозичених коштів, на нашу думку, можна вважати принципами управління внутрішнім державним боргом, зважаючи на те що суб'єктами внутрішньої державної позики є фізичні та юридичні особи, а також те, що в процесі залучення вільних коштів зазначених суб'єктів такі фінансові ресурси направляються на суспільні потреб. Уведення подібних принципів дає змогу визначити основну мету запозичення коштів населення,

а також відобразити економічно-правовий зміст відносин, що виникають при цьому.

До принципів фінансової безпеки відносять також захист прав власності і свободи економічного вибору, забезпечення ефективності розподілу фінансових ресурсів капіталу та державного контролю за їх використанням [18]. Зважаючи на основну мету управління внутрішнім державним боргом, а саме забезпечення фінансової стабільності, зазначені принципи в контексті забезпечення основоположних прав і свобод, а також справедливого розподілу, що розглянутий раніше, мають основоположне значення.

У контексті правової науки внутрішній державний борг пропонується розглядати як заборгованість держави перед утримувачами державних цінних паперів, резидентами через залучення до фінансування суспільних потреб тимчасово вільних коштів як фізичних, так і юридичних осіб. Відповідно, управління внутрішнім державним боргом є частиною управління державним боргом, спрямованою на регулювання державної заборгованості перед утримувачами державних цінних паперів, резидентами з метою фінансування державного бюджету України та забезпечення фінансової безпеки держави.

Управління будь-якими відносинами здійснюється на основі принципів, а тому до принципів управління внутрішнім державним боргом запропоновано відносити: принцип безумовності – забезпечення режиму безумовного виконання державою своїх зобов'язань перед утримувачами державних цінних паперів, резидентів; принцип оптимальної структури – підтримання оптимальної структури боргових зобов'язань між зовнішнім і внутрішнім державним боргом через вираження частки внутрішнього державного боргу в загальній частині державного боргу; принцип прозорості – дотримання відкритої процедури обігу державних цінних паперів; принцип стабілізації боргу – обмеження рівня державних (внутрішніх і зовнішніх) запозичень; принцип справедливості розподілу, принцип визначення пріоритетних напрямів використання запозичених коштів, принцип захисту прав власності й свободи економічного вибору.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Бортняк В.А., Попіль В.І. Проблемні питання формування поняття «державний борг» та інституціональне реформування системи управління ним. *Правничий вісник Університету «КРОК»*. 2010. № 6 (1). С. 66–70.
2. Бюджетний кодекс України від 01.01.2021 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 01.05.2021).
3. Про державний внутрішній борг України : Закон України від 07.08.2011 № 2604-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2604-12#Text> (дата звернення: 01.05.2021).
4. Верхолаз В.В. Формирование современных механизмов управления государственным долгом : автореф. дисс. ... канд. экон. наук : 08.00.0. Москва, 2001. 26 с.
5. Близинок О.П., Шевчук І.Л. Оцінка державного боргу України та методи його регулювання. *Економічна стратегія і перспективи розвитку сфери торгівлі та послуг* : збірник наукових праць / відпов. ред. О.І. Черевко. Харків, 2010. № 1(11). С. 330–335.
6. Новосад Л.Я. Внутрішні позики як фінансовий ресурс державного бюджету : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.04.01. Київ, 1999. 18 с.
7. Федоров В.А. Функція управління державним боргом у сучасній державі. *Слово Національної школи суддів України*. 2015. № 1 (10). С. 55–66.
8. Руденко В.В. Сутність та особливості управління державним боргом у різних країнах світу. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2013. № 754. С. 61–67.
9. Вахович І.М., Кульчинська О.П. Державний борг як індикатор фінансової безпеки країни. *Економічний форум*. 2019. № 1. С. 133–138.
10. Плєць І.І., Білий М.М. Стратегічні напрями управління внутрішнім державним боргом України. *Сталій розвиток економіки : міжнародний науково-виробничий журнал*. Тернопіль, 2013. № 3. С. 21–26.
11. Федоров В.А. Боргова функція сучасної держави : монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2017. 176 с.
12. Вихлюк М.І. Система управління державним боргом України. *Ефективна економіка*. 2012. № 11. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek\\_2012\\_11\\_60](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2012_11_60).
13. Єрмейчук Р.А. Формування і структура державного боргу України та особливості управління ним. *Вісник Одеського національного університету. Серія «Економіка»*. 2014. № 19. Вип. 3 (4). С. 16–19.
14. Жулин О.В. Управління державним боргом з метою максимізації суспільного добробуту. *Управління проектами, системний аналіз і логістика. Серія «Технічна»*. 2012. № 9. С. 319–322.
15. Чеберяко О.В., Пасічна Н.М. Боргові парадокси та орієнтири державного кредитування. *Економічний вісник університету*. 2015. № 24 (1). С. 158–164.
16. Дудченко В.Ю. Фінансово-економічний механізм регулювання державного боргу України : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.08. Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2008. 230 с.
17. Стефанін В.В., Плєць І.І. Розробка та впровадження внутрішньоборгової доктрини як основи стратегічного управління заборгованістю держави. *Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. молодих вчених / 11–12 квітня 2014 р. Львів, 2014. С. 278–280.*
18. Томашик Р.Р. Напрями удосконалення управління борговою компонентою економічної безпеки держави в умовах глобалізації світової економічної системи. *Економічна безпека в умовах глобалізації світової економіки* : монографія. Дніпро, 2014. С. 232–245.