

УДК 347.73:336

Карпетян О.

к.е.н., доцент, доцент кафедри фінансово-економічної безпеки та інтелектуальної власності, Тернопільський національний економічний університет, м. Тернопіль

Філімонова А.В.

магістр, Тернопільський національний економічний університет, м. Тернопіль

**ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ БОРГОВИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ
УКРАЇНИ ТА ПРАВОВІ КОЛІЗІЇ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ**

Karapetian O.

Associate professor, Chair of Financial and Economic Security and Intellectual Property Ternopil National Economic University, Ternopil

Filimonova A.

magister Ternopil National Economic University, Ternopil

**FINANCIAL AND LEGAL ASPECTS OF UKRAINE'S DEBT AND
LEGAL CONFLICTS OF PUBLIC DEBT MANAGEMENT**

Розглянуто поняття державного боргу як фінансово-правової категорії та визначено основні елементи концепції його правової природи. Визначено, що передумовою ефективного функціонування управління державним боргом є забезпечення фінансово-правової бази для здійснення внутрішніх і зовнішніх запозичень, обслуговування державного боргу.

У статті вказано на суттєві невідповідності у базових законодавчих актах і умов запозичення урядом за погодженням із державними фінансовими інституціями. Аргументовано доведено, що у рамках діючої нормативно-правової системи не врегульованими залишилися такі аспекти кредитної діяльності держави як відсутність стратегічних орієнтирів розміру і структури державного боргу та процес управління державним боргом в цілому. Встановлено, що з метою покращення правового регулювання державного боргу доцільним є урегулювання операцій активного управління борговим зобов'язаннями, принципи проведення таких операцій.

The concept of the public debt as a financial and legal category has been investigated and the main elements of the concept of legal nature have been defined in the article. Determined that for the effective functioning public debt management is

to ensure the financial and legal framework for the implementation of internal and external debt, public debt servicing.

Significant discrepancy in the basic legislative acts and conditions of borrowing by the government in consultation with the state financial institutions has been identified in the article. It has been proved that within the framework of the current legal system, such aspects of credit activity of the state as the lack of strategic orientation of the size and structure of public debt and debt management process totally remained not regulated. It is defined that in order to improve the legal regulation of the public debt, the settlement of operations of active management of debt obligations and principles to conduct such operations are reasonable.

Ключові слова: *борг, боргові зобов'язання, фінансово-правова діяльність держави, правове регулювання державного боргу, активне управління державним боргом.*

Keywords: *debt, debt obligations, financial and legal state activity, legal regulation of the public debt, an active debt management.*

Постановка проблеми. Упродовж останніх років проблема надмірної акумуляції боргових зобов'язань держави, відсутність дієвого механізму управління ними та недосконалість правового забезпечення спричинили перевищення встановленої Бюджетним кодексом України допустимої межі. Приріст боргових зобов'язань унаслідок соціально-економічної нестабільності, поглибленням військових дій та стрімкої девальвації гривні за останні 2 роки становили майже 916 млрд. гривень. Внаслідок зазначених процесів значно погіршилися міжнародні оцінки кредитного рейтингу України, що створює небезпеку подальшого припинення іноземного інвестування в національну економіку та створює загрозові умови для посилення негативних тенденцій у сфері фінансової безпеки.

Зростання загрозливих параметрів боргового навантаження окрім зовнішніх факторів впливу зумовлюється також неповнотою системи нормативно-правового забезпечення.

Актуалізація проблеми нормативно-правового забезпечення управління державним боргом в рамках досягнення оптимальної структури боргу в умовах необхідності фінансування дефіциту бюджету за рахунок здійснення запозичень помітно зросла, що зумовлено як зростанням обсягів державного боргу в Україні, так і значними обсягами фінансових ресурсів на його обслуговування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняному науковому середовищі окремі проблеми державного боргу досліджували Т. Вахненко, В. Козюк, В. Лісовенко, С. Львовчкін, В.Новицький, О. Плотніков, О. Барановський. Фундаментальні основи правового забезпечення боргових відносин заклали у своїх працях українські учені юристи-фінансисти: Л. Воронова, І. Заверуха, А. Ковальчук, М.Кучерявенко, П. Пацурківського, Л. Савченко.

Разом з тим варто зазначити, що фрагментарність та деяка неузгодженість думок серед економістів провокує невизначеність у тлумаченні основних дефініцій та принципів правових питань формування ефективних відносин у сфері державних боргових зобов'язань.

Метою статті є дослідження існуючих недоліків правової бази для здійснення державних запозичень як передумови функціонування ефективного механізму управління державним боргом.

Основні результати дослідження. Дослідження інституту боргових зобов'язань з точки зору сутнісно-понятійного апарату в фінансово-правовій науці, його значення і ролі в системі правовідносин, так із позиції чинного правового регулювання, буде неповним, фрагментарним, без детального вивчення такого правового явища, як державний борг, що становить основу саме боргових зобов'язань.

Аналізуючи державний борг з точки зору фінансово-правової науки, тобто як фінансово-правову категорію, слід зазначити, що боргова діяльність держави здійснюється за допомогою використання державно-кредитних інструментів (позик, кредитів, державних цінних паперів і ін.). Сама державна боргова діяльність являє собою самостійний вид державної фінансової

діяльності держави. Дефініція «державна фінансова діяльність» не отримала необхідного поширення у вітчизняному законодавстві. Слід зазначити, що з метою сутнісного наповнення та змістовного формулювання дефініцію «державна боргова діяльність» доцільно трансформувати у рівнозначну за змістом дефініцію «фінансова діяльність в сфері державного боргу».

Фінансова діяльність щодо реалізації функції держави з використання державних кредитних механізмів і формування державного боргу всесторонньо заснована на правових нормах. Питання, що стосуються публічних державних інтересів у сфері державного боргу як фінансово-правової категорії, мають значні протиріччя при дослідженні конституційних норм.

До основних елементів концепції фінансово-правової природи державного боргу відносять:

- державні боргові відносини як складова фінансово-правових відносин;
- віднесення організації та функціонування державного боргу до сфери фінансової діяльності держави;
- віднесення державних боргових відносин до різновиду майнових (грошових) відносин;
- обов'язкову участь держави в якості невід'ємного учасника державно-боргових відносин;
- основним методом регулювання даних відносин є імперативний метод; встановлення всіх умов розміщення та утримання державних боргових зобов'язань позичальником;
- за допомогою державних боргових відносин держава здійснює свої функції щодо бюджетного і грошово-кредитного регулювання;
- залучені кошти внаслідок боргових запозичень, виступають додатковими (спеціальними) фінансовими ресурсами для погашення бюджетного дефіциту і надходять в централізований бюджетний фонд;
- джерелом погашення державного боргу є фінансові ресурси утворені за рахунок нових позик і кредитів, а джерелом обслуговування – кошти державного бюджету;

Передумовою ефективного функціонування механізму управління державним боргом є забезпечення фінансово-правової бази для здійснення внутрішніх і зовнішніх запозичень, обслуговування державного боргу.

На сьогодні, у законодавчому порядку частково відрегульовано лише механізм утворення і погашення внутрішнього державного боргу. Закон України “Про державний внутрішній борг” було прийнято ще у 1992 р., останній раз зміни до нього вносилися у 2005 р. Проект закону “Про державний борг України” не прийнятий Верховною Радою України і дотепер.

Основним нормативним актом, який здійснює регулювання основних аспектів управління державним боргом, є Бюджетний кодекс України. У новій редакції Бюджетного кодексу України, прийнятій від 08.07.2010 р. №2456–VI міститься ряд принципових положень, які стосуються здійснення державних і місцевих запозичень та управління борговими зобов’язаннями (ст.16), умов та механізму надання державних гарантій суб’єктам господарювання (ст.17), граничного обсягу боргу та гарантій (ст.18) [1].

Особливої уваги заслуговує норма, що відображає застосування та порядок здійснення активних операцій із державними зобов’язаннями. Так у п. 8. ст.16 зазначено, що Міністр фінансів України за погодженням з Національним банком України має право в межах поточного бюджетного періоду здійснювати на конкурсних засадах та/або шляхом проведення аукціонів розміщення тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунку та коштів валютних рахунків державного бюджету на депозитах або шляхом придбання державних цінних паперів з подальшим поверненням таких коштів до кінця поточного бюджетного періоду [1].

В новій редакції Бюджетного кодексу прописано низку положень щодо надання державних гарантій суб’єктам господарювання. Зокрема, у ст.17 передбачено ряд норм, які регламентують умови надання гарантій, порядок стягнення простроченої заборгованості суб’єктів господарювання перед державою, а також прописано норми щодо мінімізації судового ризику при винесенні судового рішення, яке призводить до збільшення державного боргу чи до зобов’язань перед державою щодо відшкодування витрат на виконання

нею гарантійних зобов'язань.

В процесі дослідження норм Бюджетного кодексу України і Закону України “Про державний внутрішній борг України” було виявлено суттєві вбудовані суперечності. Зокрема, відповідно до ст. 2 Закону України “Про державний внутрішній борг України” державні запозичення передбачено здійснювати для забезпечення фінансування загальнодержавних програм, а у Бюджетному кодексі державні запозичення є джерелом фінансування державного бюджету і лише у виняткових випадках, можуть використовуватись для забезпечення фінансування поточних видатків держави.

Суттєві невідповідності у базових законодавчих актах стосуються і умов запозичення урядом за погодженням з Національним банком України. Так, у ст. 4 Закону України “Про державний внутрішній борг України” встановлено, що характер і умови боргових зобов'язань у кожному конкретному випадку визначаються урядом України за погодженням з Національним банком, а натомість у Бюджетному кодексі передбачена участь Національного банку лише при проведенні активних операцій з державним боргом.

Відтак існуюча нормативно-правова база не утворює цілісної системи правового, економічного та організаційного забезпечення порядку здійснення державних запозичень та їх використання.

До здобутків системи правового забезпечення управління державним боргом України у 2007–2009 рр. слід віднести створення організаційних засад регулювання центральною владою запозичень місцевих органів влади та зовнішніх запозичень державних підприємств. Зокрема, Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.06.2006 р. №334–р введено процедуру погодження кредитних договорів суб'єктів господарювання державного сектору економіки з нерезидентами та умов випуску облігацій зовнішньої позики з Міністерством фінансів України, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та Фондом державного майна.

Стратегічно важливим документом системи правового забезпечення управління державним боргом стало схвалення Концепції розвитку внутрішнього ринку державних цінних паперів України на 2009–2013 рр.

(розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 березня 2009 р. № 316-р) [2].

Проблема нагальності схвалення даного документу обумовлена високими фінансовими ризиками у царині державного боргу, а передусім валютним. Впродовж останніх років переваги нижчих ставок за запозиченнями на зовнішніх ринках капіталу нівелюються валютними ризиками, які полягають у зростанні курсу іноземних валют. Зокрема, у другому півріччі 2008 р. валютні ризики державного боргу України досягли недопустимо високого рівня. Якщо приріст обсягу державних боргових зобов'язань (у гривневому еквіваленті) за рахунок зростання курсів іноземних валют у 2007 р. становив 23 %, то у 2008 р. – 52 %, відповідно 1,15 і 31,4 млрд. грн. У таких самих пропорціях збільшилися відсоткові платежі за боргом, номінованим в іноземній валюті [3].

Починаючи з 14 травня 2009 р. запроваджено ринкове ціноутворення при первинному розміщенні внутрішніх державних облігацій: аукціони проводяться в один етап при попередньому оголошенні обсягу коштів, який обов'язково залучається на ринку незалежно від рівня відсоткових ставок, запропонованих учасниками аукціонів.

На виконання Концепції Кабінетом міністрів України прийнято постанови: “Про запровадження інституту первинних дилерів на ринку державних цінних паперів”, від 14.04.09. № 363, “Про затвердження Порядку купівлі у 2009 р. облігацій внутрішньої державної позики”, від 10.06.09 № 568.

Із середини травня 2009 р. проводиться розміщення облігацій внутрішньої державної позики на первинному ринку відповідно до ринкових умов. Вони, зокрема, передбачають таке: проведення розміщень ОВДП в один етап без права коригування поданих заявок та без оголошення Міністерством фінансів України попередніх умов розміщення; оголошення мінімальних сум випуску облігацій внутрішньої державної позики при кожному розміщенні.

Наприкінці 2009 р. МФУ та ФБ ПФТС підписали Договір про включення державних цінних паперів до лістингу ПФТС. З 1 грудня 2009 р. всі державні облігації були переведені до Котирувального списку ПФТС другого рівня [4].

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 01 серпня 2012 року № 815 «Про затвердження Порядку здійснення контролю за ризиками,

пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом» щорічно проводиться затвердження програми управління державним боргом [5].

На виконання конституційної норми рішенням Верховної Ради України, прийнятим у 2015 році, передбачено підготовку та внесення на розгляд Верховної Ради України законопроекту щодо державного внутрішнього і зовнішнього боргу України. У той же час, незважаючи на унормування Бюджетним кодексом України наприкінці 2014 року ряду, їх запровадження затримується і в 2015 році, крім введення обмеження у наданні державних гарантій для кредитів, які повертаються за рахунок коштів державного бюджету. У Законі України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» не визначено граничного обсягу гарантованого державою боргу. У 2015 році, на відміну від 2014, було вжито заходи для покращення організації системи управління боргом, однак функціонування створених відповідних дорадчих органів на належному рівні не забезпечено, а виконання запроваджених процедур не завершено. Прийнятими урядовими рішеннями залучено міжнародну компанію «Lazard Freres SAS» (Франція) як фінансового радника Мінфіну щодо здійснення правочинів з державним боргом та гарантованим державою боргом (розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 № 130-р), призначено уповноваженого з питань управління державним боргом (розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.03.2015 № 205-р), функції та завдання з координації роботи щодо запозичень МФО зосереджено в єдиному центральному органі виконавчої влади – Міністерстві фінансів України (постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 387). Проте всупереч урядового рішення внесення змін до нормативних актів, якими встановлені процедури цих запозичень, упродовж 2015 року не здійснено, чим створено ризик належного виконання процедур залучення та використання запозичень МФО [6].

У рамках діючої нормативно-правової системи не врегульованими залишилися такі аспекти кредитної діяльності держави: не визначено сутність поняття “управління державним боргом” та “управління зовнішнім державним боргом”, зокрема; відсутні стратегічні орієнтири розміру і структури

державного боргу, на які повинна орієнтуватися політика державних запозичень та процес управління державним боргом в цілому; операції активного управління державним боргом законодавчо не врегульовані, не встановлено принципи проведення таких операцій, їх види та критерії оцінки результативності; не визначено граничні обсяги та механізми надання державних гарантій, не регламентовано порядок надання гарантій і використання запозичених коштів бенефіціарами.

Відтак розробка урядом середньострокової стратегії управління державним боргом на 2013-2015 рр. затвердженою постановою КМУ від 29 квітня 2013 р. № 320 стало важливим здобутком фінансово-нормативного забезпечення механізму управління державним боргом. Однак. За результатами аудиту державного та гарантованого державою боргу у 2014 році та аналізу тенденцій у 2015 році встановлено, що Усупереч Порядку розроблення Середньострокової стратегії управління державним боргом і контролю за її реалізацією (затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.10.2010 № 978), та Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом (затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.2012 № 815), розроблення середньострокової стратегії управління державним боргом у 2014 та 2015 роках, а також Програми управління державним боргом на 2015 рік Мінфіном не забезпечено [6].

Висновки. Діюча система нормативно-правового забезпечення має ряд суттєвих недоліків. Поза рамками правового регулювання залишаються умови застосування і порядок проведення операцій реструктуризації державного боргу, обміну боргових зобов'язань, а також конверсії і консолідації позик.

На сьогодні залишається актуальним питання щодо прийняття Закону України «Про державний борг та гарантований державою борг» як комплексного нормативного акта, яким планується врегулювати процес управління державним боргом та гарантованим державою боргом, визначити основні принципи управління ними та особливості ведення обліку і здійснення контролю за їх утворенням та операції з активного управління боргом.

Список літератури:

1. Бюджетний кодекс України: закон України від 08.07.2010 р. №2456 – VI // *Голос України*, 4 серпня 2010 р.
2. Про схвалення Концепції розвитку внутрішнього ринку державних цінних паперів України на 2009–2013 рр. [Текст]: розпорядження від 25 березня 2009 р. №316-р / Україна. Кабінет Міністрів // *Урядовий кур'єр*: газета центральних органів виконавчої влади України. – 2009. – № 69 (16 Квітень). – С. 10.
3. Аналітичні матеріали щодо державного боргу / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс] – Режим доступу до інформації <http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/>
4. Про запровадження інституту первинних дилерів на ринку державних цінних паперів: постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2009 р. №363 // *Урядовий кур'єр* – 2009. – № 77 (29) квітень. – С. 10.
5. Про затвердження середньострокової стратегії управління державним боргом на 2013-2015 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2013 р. № 320.
6. Про результати аудиту державного та гарантованого державою боргу у 2014 році та аналізу тенденцій у 2015 році: рішення Рахункової палати від 24 листопада 2015 року № 9 – 5.

References

1. Biudzhetnyj kodeks Ukrainy: zakon Ukrainy vid 08.07.2010 r. №2456-VI [Budget Code of Ukraine: the Law of Ukraine from 08.07.2010 2456-VI]. (2010). *Holos Ukrainy – Voice of Ukraine* [in Ukrainian].
2. Cabinet of Ministers of Ukraine (2009), Order from 25 March “Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku vnutrishn'oho rynku derzhavnykh tsinnykh paperiv Ukrainy na 2009-2013 rr.” [On approval of the Concept of development of the domestic government securities market of Ukraine for 2009-2013.], *Uriadovyj kur'ier – Governmental Courier*, Kyiv, Ukraine, no. 69 (16 April), p. 10.
3. Ministry of Finance of Ukraine (2013), “Analysis on public debt”, available at: <http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/>
4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2009), “Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 14 April 2009 № 363 "Pro zaprovadzhennia instytutu

pervynnykh dyleriv na rynku derzhavnykh tsinnykh paperiv"” [On the introduction of primary dealers in government securities market], *Uriadovyj kur'ier – Governmental Courier*, Kyiv, Ukraine, no. 77 (29), p. 10.

5. Cabinet of Ministers of Ukraine (2013), “Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 29 April 2013 № 320 "Pro zatverdzhennia ceredn'ostrokovoï stratehii upravlinnia derzhavnym borhom na 2013-2015 roky"” [On approval of trade and commodity debt management strategy for 2013-2015], Kyiv, Ukraine, p. 10.
6. The Accounting Chamber of Ukraine (2015), “Decision The Accounting Chamber of Ukraine from 24 November 2015 № 9-5 "Pro rezul'taty audytu derzhavnoho ta harantovanoho derzhavoiu borhu u 2014 rotsi ta analizu tendentsij u 2015 rotsi"” [The audit results public and publicly guaranteed debt in 2014 and analysis of trends in 2015], Kyiv, Ukraine.