

УДК 340.12 : 336.27(477)

Джураєва О. О., к.ю.н., доцент кафедри
теорії держави і права НУ «ОЮА

Основні напрямки державної боргової політики: теоретико-правовий аналіз

Стаття присвячена теоретико-правовому дослідженню основних напрямків державної боргової політики з урахуванням видів державного боргу. Розглядаються основні проблемні питання удосконалення державної діяльності відносно вирішення економічних завдань та регулювання державної заборгованості.

Ключові слова: сучасна держава, державний борг, управління державним боргом, державна заборгованість, державні запозичення.

Статья посвящена теоретико-правовому исследованию основных направлений государственной долговой политики с учётом видов государственного долга. Рассматриваются основные проблемные вопросы совершенствования государственной деятельности относительно решения экономических задач и регулирования государственной задолженности.

Ключевые слова: современное государство, государственный долг, управление государственным долгом, государственная задолженность, государственные заимствования.

The article is devoted to theoretical and legal analysis of the basic directions of the state debt policy, taking into account types of government debt. The main problematic issues regarding the improvement of the state of activity of solving economic problems, and regulation of the state debt.

Key words: modern state, public debt, public debt management, public debt, government borrowing.

Актуальність. В умовах сучасного розвитку української держави, а також в ході трансформаційних процесів формування державного боргу відбувалося значною мірою хаотично, під впливом потреб оперативного фінансування поточних бюджетних видатків.

Питання управління й регулювання державної заборгованості є надзвичайно актуальними, особливо за сучасних умов, коли Україна крім значного дефіциту бюджету має ще й досить великий державний борг.

Ефективне управління державним боргом в умовах нестабільності світової фінансово-кредитної системи вимагає перегляду напрямів вітчизняної боргової політики, дія якої на сучасному етапі має спрямовуватися на економічну безпеку України.

Аналіз останніх досліджень. Проблеми боргової політики держави, визначення змісту державного боргу, його класифікації та інших аспектів висвітлювалися в численних публікаціях провідних вітчизняних вчених, зокрема, Т. Вахненко, В.Козюк, С. Омельчук, О. Охріменко, О. Шаповалов та ін. В тому числі дослідження зарубіжних вчених були присвячені розгляду відповідних питань, а саме, Р. Барро, Р. Бубеля, А. Вагнера, Ф. Модільяні, Д. Рікардо, П. Самуельсона, Дж. Стігліца, У. Томпсона, Ф. Фрідмана.

Найбільш актуальним залишається дослідження особливостей формування державного боргу і управління ним у нестабільній економіці з метою визначення основних шляхів ефективної трансформації боргової політики держави в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Ефективне управління державним боргом в умовах нестабільності світової фінансово-кредитної системи вимагає перегляду напрямів вітчизняної боргової політики, дія якої на сучасному етапі має спрямовуватися на економічну безпеку України. Трансформація вітчизняної боргової політики потребує

розробки та впровадження цілісної стратегії, яка поєднуватиме завдання удосконалення організаційного та інституційного забезпечення боргової політики, коригування її спрямованості на вирішення поточних проблем з одночасним розвитком альтернативних, не позичкових інструментів фінансування бюджетних видатків (податкової складової формування державного бюджету), та розробкою механізмів покращення боргової стратегії держави.

В останні роки важливим є створення умов, які сприятимуть стабілізації фінансової системи країни, досягненню прийнятних темпів економічного зростання, подоланню інфляційних процесів і залежності держави та національних економічних суб'єктів від зовнішніх джерел фінансування. Безумовно, ці процеси пов'язані з ефективною політикою управління зовнішнім державним боргом України.

Особливо актуальною ця проблема стає у зв'язку зі збільшенням обсягів зовнішніх зобов'язань держави, банківських установ, суб'єктів господарювання [1, с. 274].

Формування та нагромадження внутрішнього та зовнішнього державного боргу є органічною складовою функціонування економік більшості сучасних країн світу, потужним важелем макроекономічного регулювання та інструментом реалізації економічної стратегії. На жаль, в Україні в ході трансформаційних процесів формування державного боргу відбувалося значною мірою хаотично, під впливом потреб оперативного фінансування поточних бюджетних видатків, що отримало відображення в його структурі та обсягах.

Питання управління й регулювання державної заборгованості є надзвичайно актуальними, особливо за сучасних умов, коли Україна крім значного дефіциту бюджету має ще й досить великий державний борг.

Розвиток суспільно-економічних відносин у державі підтверджує необхідність якомога скорішого вирішення проблеми фінансової оптимізації як основи загальнодержавної стабілізації і виходу з економічної кризи.

В Україні на сьогодні спеціальних досліджень структури державного боргу, його змісту тощо не здійснювалось. Зареєстровані у Верховній Раді України проекти закону про державний борг не містять визначення розширеної класифікації державного боргу, зокрема внутрішнього і зовнішнього. Тоді як реалії життя вимагають чіткості у розумінні змісту поняття державного боргу, його адекватного відображення у правових формах, оскільки кожен із елементів структури державного боргу має свої характерні підстави виникнення, порядок обслуговування і погашення [2, с. 267].

Державний борг, як такий, досить детально вивчається економічною наукою та як економічна категорія, але з точки зору юридичної науки дослідження не проводились практично зовсім. Тоді як під час світової фінансової кризи розробка теоретичного, правового аспекту категорії «державний борг», вироблення категоріального апарату та базової теоретичної основи стає найбільш актуальною.

Оскільки категорія «державний борг» носить економіко — правовий характер, то вважається за доцільне звернутися спочатку до науковців — фінансистів та їх погляду на проблематику даного питання.

З економічної точки зору, державний борг є заборгованістю державних органів, як результат формування додаткових ресурсів держави, направлених на дозвіл протиріч між економічними і соціальними потребами суспільства на основі позик грошових коштів в приватних осіб, інститутів недержавного сектора і іноземних держав [3, с. 25].

Можливо визначити категорію «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 чи 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.

У вузькому розумінні можна охарактеризувати державний борг як окрему фінансово-правову категорію, тоді як в широкому розумінні державний борг — це загальнотеоретична, фундаментальна, державотворча дефініція.

Все вищевикладене вимагає якісно нового підходу до визначення державного боргу, виділення його не просто в окрему теоретичну категорію, а усвідомлення даного поняття як невід'ємної ознаки сучасної держави, без вивчення якої неможливо зрозуміти суті та напрямку розвитку сучасної держави в цілому.

Усвідомлення державного боргу не просто як регулятора економіки чи засобу фінансування бюджетного дефіциту, а як однієї з основних ознак сучасної держави, а отже і подальше використання його можливостей, має ґрунтуватися виключно на правових відносинах та на чітко розробленій теоретичній базі. Це передбачає точне і безперервне виконання державою своїх зобов'язань, належне юридичне оформлення боргових відносин, систематизацію інформації по існуючому державному боргу, оприлюднення інформації про використання запозичених ресурсів, звітності про склад і структуру державного боргу, прийняття спеціального законодавчого акта про державний борг, вдосконалення вже існуючих нормативно — правових актів з даного питання, притягнення вчених економістів та правознавців до обговорення проблемних питань, що виникають.

Отже дуже важливо з'ясувати правовий зміст категорії «державний борг» та визначити відповідну дефініцію на підставі аналізу та узагальнень відповідних положень, що їх визначали та обґрунтовували науковці юристи, економісти та фінансисти не тільки в Україні, а й в світі, а також положень чинного законодавства та законодавства закордонних країн.

За роки незалежності і формування ринкових відносин в Україні склався відносно розвинений фінансовий ринок, що можна вважати досить значним успіхом із урахуванням того факту, що в умовах планово-адміністративної системи фінансовий обіг мав другорядне значення, і навиків здійснення фінансових операцій в учасників економічної діяльності бракувало» Сучасні фінансові інституції створювались, а фінансові інструменти нерідко впроваджувалися прямо із зарубіжного досвіду, причому загальний розвиток цього сектору відбувався швидше за поступ власне виробничої сфери. Як наслідок, за два десятиліття в нашій державі таки сформувався досить розвинений фінансовий ринок, який загалом справляється із завданням забезпечення потреб учасників економічного процесу в грошових ресурсах та у здійсненні розрахунків і за ступенем відповідності кращим світовим досягненням випереджає інші сфери економіки. Це слід вважати значним успіхом, оскільки «сучасна економіка — це передусім фінансова ринкова економіка» [4, с.70].

Система управління державним боргом — це впорядкована певним чином сукупність

об'єктів, суб'єктів, методів, важелів, інструментів, норм, стандартів, процедур, регламентованих нормами національного та міжнародного права, сформована з метою оптимізації формування, перерозподілу й використання тимчасово вільних кредитних ресурсів в інтересах реалізації загальнонаціональних завдань і пріоритетів.

Ефективність функціонування системи управління державним боргом залежить від факторів, які впливають на поточні і стратегічні її завдання та дають можливість здійснювати вчасні й ефективні заходи. До них слід віднести: рівень і стабільність розвитку економіки країни; фінансову стабільність держави; розвиток ринку державних боргових паперів; диверсифікованість державних боргових інструментів; обсяги грошової та товарної маси в обігу; ставку позичкового процента; рівень інфляції та інфляційних очікувань; сталість курсу національної валюти; рівень «доларизації» економіки; досконалість національного законодавства; незалежність національної боргової політики від політики кредиторів тощо.

Ефективність державних запозичень визначається з урахуванням таких чинників: умови отримання кредитних ресурсів; характер інвестування коштів; механізм отримання коштів; ставка процента; наявність специфічних умов кредитування; умови та механізм обслуговування боргу; напрями використання кредитних ресурсів; рівень підготовленості й обґрунтованості кредитних проектів; рівень менеджменту проекту; ступінь контролю ефективності й результативності проекту; вартість підготовчих робіт і витрат, пов'язаних із залученням коштів.

Модель функціонування системи управління державним боргом із точки зору оцінки її ефективності має визначатися такими сегментами:

- оцінка ефективності кредитних, у т. ч. самоокупних проектів;
- оцінка ефективності надання державних гарантій і використання гарантованих урядом позик
- оцінка ефективності державних запозичень на внутрішньому та зовнішньому ринках;
- оцінка ефективності заходів з управління державним боргом [5, с. 45].

Ефективність і результативність заходів з управління державним боргом слід досліджувати за такими напрямками: застосування методів управління державним боргом, а також заходів із залучення, використання й обслуговування кредитних ресурсів; оцінка ефективності співпраці з міжнародними фінансовими організаціями, доцільності й наслідків дострокового погашення боргів, функціонування органів управління державним боргом у контексті оцінки витрат на їхню діяльність тощо.

Система класифікації державного боргу України, порядок утворення державного боргу і критерії віднесення боргових зобов'язань до державного боргу України, механізм управління погашення та інше повинно бути врегульовано спеціальним законом про державний борг та фундаментальними науковими розробками.

Найбільш актуальною на сьогоднішній день може бути класифікація державного боргу України, яка буде спиратися на положення Спеціального стандарту поширення даних по державному боргу, розробленому Міжнародним валютним фондом, відповідно до якого можна розробити більш розширену класифікацію державних боргових зобов'язань за такими критеріями: 1) залежно від участі держави щодо погашення та обслуговування боргу: прямиї і непрямий (гарантований); 2) залежно від ринку розміщення боргових зобов'язань: внутрішній ринок, зовнішній ринок (тобто внутрішній і зовнішній державний борг); за валютною структурою боргу: в національній валюті та в іноземній валюті; 4) за

інституційною структурою (залежно від статусу кредитора або власника боргового зобов'язання): публічні органи, приватні організації фінансового та банківського сектора; організації нефінансового сектора різних форм власності; органи місцевого самоврядування; резиденти; нерезиденти; 5) залежно від виду та строків здійснення виплат: капітальний, поточний; 6) залежно від тинів боргового зобов'язання: ринкові; неринкові [6, с. 51-55].

При визначенні видів державного боргу України та його складу важливо враховувати, які види боргових зобов'язань можуть включатись до державного боргу, які не можуть вважатись державним боргом. Слід розуміти і розмежовувати поняття, які передбачають необхідність здійснення окремих платежів за рахунок бюджетних коштів, проте за рядом критеріїв і ознак не включаються або не повинні включатись до державного боргу. Постає питання типологізації та класифікації державної заборгованості за критеріями, які дозволили б відсіяти невластивий для структури державного боргу та його змісту елемент чи складову. Кінцевим результатом наукових досліджень має стати визначення особливостей правової природи різного виду боргових зобов'язань [7, с. 563-573].

Висновки. Стратегічною метою державної боргової політики України має стати залучення фінансових ресурсів для ефективної реалізації програм інституційного та інвестиційного розвитку країни з одночасним забезпеченням стабільного співвідношення державного боргу та ВВП. Враховуючи, що зовнішні запозичення являють собою фактичне вивезення капіталу з країни, оскільки є, по суті, продажем нерезидентам (навіть, якщо вони є підставними особами резидентів) права на отримання частини прибутку резидентів України, тобто декапіталізацію національної економіки, обсяг зовнішньої заборгованості України повинен підтримуватись на відносно невисокому рівні. У цьому контексті внутрішні запозичення, які є засобом перерозподілу прибутку всередині країни, видаються більш прийнятними для капіталодефіцитної економіки.

Пріоритетним завданням боргової політики є також пошук оптимального співвідношення між борговим та податковим фінансуванням бюджетних видатків. У короткостроковому періоді залучення позичкових ресурсів дає можливість дещо знизити фіскальне навантаження на національну економіку в розрахунку на спрямування додаткових коштів, які залишаються в суб'єктів господарювання, на їхній розвиток.

Комплексний підхід до реалізації стратегії управління державним боргом має знайти своє відображення в зміцненні координації боргової політики з бюджетно-фінансовою та грошово-кредитною політикою, метою чого є підвищення ефективності управління активами та пасивами держави.

Суттєвою перешкодою в налагодженні належної стратегічної ефективності боргової політики в Україні є відсутність цілісної системи законодавчого забезпечення обслуговування та погашення державного боргу.

Як вже зазначалося, в сучасній юридичній науці категорія «державний борг» не була глибоко та всебічно досліджена, саме тому не можна говорити про єдине визначення даної категорії, що є однією з головних проблем у його вивченні як загальнотеоретичної, базової категорії.

Проблематика вивчення категорії «державний борг» є на сьогодні відкритою в науці державознавства та потребує глибоко переосмислення, системного юридичного дослідження, розроблення теоретичної, базової основи для подальшого її розвитку як загальнотеоретичного, фундаментального поняття, яке закладає основу для функціонування та розвитку сучасної держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Печенюк Н.М. Проблема управління зовнішнім державним боргом України та шляхи її вирішення / Н.М. Печенюк // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – № 7.
2. Федоров В.А. Державний борг – важлива складова діяльності сучасної держави / В.А. Федоров // Новітні наукові дослідження держави і права. – 2011. – Т. 1.
3. Головачев Д.Л. Регулирование государственного долга в рыночной экономике: автореф. канд. юрид. наук / Д.Л. Головачев. – М, 1996.
4. Паливода К. Державний борг та політика фінансових запозичень в Україні / К. Паливода // Банківська справа. – 2011. – № 4.
5. Кучер Г.В. Ефективність системи управління державним боргом в Україні / Г.В. Кучер // Фінанси України. – 2012. – № 6.
6. Заверуха І. Правові проблеми класифікації державного боргу / І. Заверуха // Право України. – 2007. – №3.
7. Федоров В.А. Види державного боргу України / В.А. Федоров // Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць. – 2011. – Вип. 57.

УДК 340.12 : 35.072.2(477)

Таросва В. В., к.ю.н., доцент
кафедри теорії держави і права НУ «ОЮА»

Система контролю та інституалізація контрольної гілки влади в Україні

У статті доводиться те, що контрольна влада поступово формується в самостійну гілку державної влади, в якій функціонують особливі органи держави. Контрольна влада здійснюється різнорідними органами і тому має сукупний (кумулятивний) характер.

Ключові слова: контроль, контрольна влада, органи контрольної влади, принципи контрольної влади.

В статье доказывается то, что контрольная власть постепенно формируется в самостоятельную ветвь государственной власти, в которой функционируют особые органы государства. Контрольная власть осуществляется разнородными органами и поэтому имеет совокупный (кумулятивный) характер.

Ключевые слова: контроль, контрольная власть, органы контрольной власти, принципы контрольной власти.

In the article is proved that the supervisory power is gradually developing into an independent branch of state power. The supervisory power is enforced by different bodies and thus has the cumulative character.

Key words: control, control authorities, control authorities, the principles of the control authorities.

Актуальність теми. Актуальність дослідження пов'язується з тим, що для сучасних держав принцип поділу влади розглядається як визначальний в організації державного механізму. Ряд дослідників обґрунтовують необхідність формування нових галузей влади і модифікацію традиційних. Зокрема, затверджується існування контрольної галузі державної влади. Розвиток контрольної галузі державної влади припускає, що існують такі органи держави, які здійснюють контрольну діяльність і