

## ФИНАНСОВОЕ И НАЛОГОВОЕ ПРАВО

УДК 351.72:347.73(477)

### ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ БОРГОВОЇ БЕЗПЕКИ ЯК СКЛАДОВОЇ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Олександр БРИГІНЕЦЬ,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри фінансового права  
Навчально-наукового інституту права  
Національного університету державної податкової служби України

#### SUMMARY

This article analyzes the current trends in the development of debt security of the state and substantiates the conceptual basis of the controlling mechanism of public debt in the context of overcoming of the national crisis. It also observes relationship of Ukraine with major creditors, which include: International Monetary Fund, United States of America, European Union, Federal Republic of Germany and the World Bank. The article also explore the role and importance of the legal regulation of the debt security as part of the financial security of Ukraine on the basis of certain norms of the Budget Code of Ukraine, the Law of Ukraine "On National Security of Ukraine" and other regulations in the field of study.

**Key words:** financial security, debt security, threat of financial security of the state.

#### АНОТАЦІЯ

У статті аналізуються сучасні тенденції розвитку боргової безпеки держави та обґрунтовуються концептуальні засади стосовно вдосконалення механізму управління державним боргом у контексті подолання вітчизняної економічної кризи. Розглядаються взаємовідносини України з найбільшими кредиторами, до яких належать Міжнародний валютний фонд, Сполучені Штати Америки, Європейський Союз, Федеративна Республіка Німеччина та Світовий банк. На підставі аналізу окремих норм Бюджетного кодексу України, Закону України «Про основи національної безпеки України» й інших нормативно-правових актів у досліджуваній сфері з'ясовано роль і значення правового регулювання боргової безпеки як складової фінансової безпеки держави.

**Ключові слова:** фінансова безпека, боргова безпека, загроза фінансовій безпеці держави.

**Постановка проблеми.** Особливе місце в розвиненій державній економіці посідає інститут управління державним боргом. Боргова безпека держави є одним із ключових елементів фінансової безпеки держави. Значна роль державного боргу в економіці держави зумовлюється його багатостороннім впливом на всі сфери життя. Держава за допомогою підтримання належного рівня власної боргової безпеки регулює соціально-економічні процеси в суспільстві.

Протягом першої половини 2015 р. валовий зовнішній борг України збільшився на 0,7 млрд доларів США, станом на 01 липня 2015 р. становив 127,0 млрд доларів США. Обсяг боргу зріс із 95,1% на початок року до 122,8% від ВВП. Фінансовий і корпоративний сектори економіки скоротили обсяги зобов'язань перед нерезидентами на 6,7 млрд доларів США, натомість борг державного сектора зріс на 7,4 млрд доларів США [1]. Обсяг зовнішніх інвестицій до України є також мінімальним. Отже, зовнішній борг держави має чітку тенденцію до зростання, особливо за останній рік. Саме тому особливого значення набуває проблема ефективного управління інститутом управління державним боргом для підвищення рівня вітчизняної фінансової безпеки.

Проаналізувавши вищевведені дані, ми можемо сказати, що в процесі управління державним боргом у період глобальних перетворень виникає досить багато перешкод, які призводять до зниження стану вітчизняної фінансової безпеки держави. Відмітимо, що складності в процесі проведення досліджень у цій сфері посилюються також ідеологічними та політичними аспектами вищезгаданого явища, які часто заважають осмисленню практики правового регулювання боргової безпеки держави.

**Актуальність теми.** Проблеми регулювання боргової безпеки держави досліджувались і раніше. Серед наукових праць, присвячених правовому регулюванню окреслених проблем, можна виділити роботи таких видатних вітчизняних учених, як Л.К. Воронова, І.О. Івашук, І.Б. Заверуха, А.А. Нечай, О.Ф. Скакун та інші. Однак питання правового регулювання забезпечення боргової безпеки держави досліджувались ними переважно фрагментарно, а як частина фінансової безпеки держави не розглядалися. Не до кінця вирішеними залишаються питання глибинного аналізу проблеми заборгованості України й надання практичних рекомендацій щодо її зменшення. Тобто, існує необхідність у комплексному вирішенні проблем для підвищення рівня фінансової безпеки нашої держави.

**Мета статті** полягає в аналізі сучасних тенденцій розвитку боргової безпеки держави й обґрунтуванні концептуальних засад щодо вдосконалення механізму управління державним боргом у контексті подолання вітчизняної економічної кризи.

Виходячи з вищевикладеного, у дослідженні вирішуються такі завдання: обґрунтувати сутності державного боргу як складової фінансової безпеки держави; з'ясувати вплив зовнішньої заборгованості на фінансову безпеку держави; оцінити розмір державної заборгованості України та стану її фінансової безпеки; розробити пропозиції стосовно вдосконалення управління й обслуговування державного боргу в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У різні часи ставлення науковців до боргів держави було та залишається неоднозначним. Державні діячі минулих епох розглядали борг переважно як негативне явище, із яким потрібно боротися всіма можливими методами. А. Сміт на-

голошував у своїх працях, що зростання державного боргу може спричинити банкрутство держави як позичальника, тому його потрібно уникати за всяку ціну [2]. Досить категорично про державні запозичення писав Т.Р. Мальтус [3]. Він зазначав, що великий державний борг – це ракова пухлина, яка роздирає життя народу і його добробут. Схожої думки дотримувався Ж.Б. Сей, який порівнював державний борг із новою зброєю, страшнішою за порох, зброєю, якою держава повинна користуватися лише в крайньому разі та в значно обмежених масштабах [4].

Але станом на 2015 р. найбільшими боржниками у світі є найрозвиненіші держави світу (наприклад, Сполучені Штати Америки, Японія, держави-члени Європейського Союзу) [5]. Водночас досвід господарювання розвинених держав світу підтверджує тезис, що державний борг – це досить складне явище, що зумовлене низкою факторів і має власну специфіку. Справді, навіть масштабні державні запозичення не завжди призводять до дефолту держави, а сама по собі наявність державного боргу не дає уявлення про реальний стан державних фінансів.

Проте обсяги боргів більшості держав світу постійно збільшуються, причиною цього явища є дефіцит бюджетів, витрати на підтримку національної валюти, фінансування соціальних та інфраструктурних програм, які не сумісні з доходами державних бюджетів держав, що їх реалізують.

Державний борг держави можна визначити як суму заборгованості держави перед своїми кредиторами. Бюджетний кодекс України [6] визначає, що державний борг – загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих і непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають унаслідок державного запозичення. Відповідно до Бюджетного кодексу України, місцевий борг – загальна сума боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста з повернення отриманих і непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають унаслідок місцевого запозичення.

Виходячи з положень Закону України «Про основні національної безпеки України» [7], серед загроз національним інтересам і національній безпеці України визначено велику боргову залежність держави, критичні обсяги державного, зовнішнього та внутрішнього боргів.

Відповідно до методики, затвердженої Міністерством економіки України, фінансова безпека містить такі складові: бюджетна безпека, валютна безпека, грошово-кредитна безпека, боргова безпека, інвестиційна безпека, безпека страхового ринку, безпека фондового ринку [8]. Боргова безпека визначається як такий рівень внутрішньої й зовнішньої заборгованості з урахуванням вартості її обслуговування та ефективності використання внутрішніх і зовнішніх запозичень та оптимального співвідношення між ними, достатній для вирішення нагальних соціально-економічних потреб, що не загрожує втратою суверенітету й руйнуванням вітчизняної фінансової системи. У цьому документі боргова безпека є складовою фінансової безпеки держави, яка визначена як стан фінансової системи країни, за якого створюються необхідні фінансові умови для стабільного соціально-економічного розвитку країни, забезпечується її стійкість до фінансових шоків і дисбалансів, створюються умови для збереження цілісності та єдності фінансової системи країни.

Вищезгадані нормативно-правові акти свідчать про те, що вже досить давно в нашій державі має місце проблема формування й зростання розміру державного боргу. При цьому в умовах побудови незалежної держави для забезпечення передусім її фінансової безпеки існує нагальна потреба пошуку шляхів і реалізації методів ефективного управління державним боргом держави. А тема фінансової

безпеки в контексті державного боргу є надзвичайно актуальною, оскільки велика боргова залежність держави, критичні обсяги державних зовнішнього та внутрішнього боргів є одними з основних загроз економічним, а отже, і національним інтересам України.

Виникнення боргу в державі може бути пов'язане з різного роду факторами [9]. Умовно їх можна поділити на об'єктивні й суб'єктивні.

До об'єктивних факторів можна зарахувати такі:

- непередбачені фінансові кризові явища в державі;
- погіршення зменшення ринків збуту вітчизняної продукції;
- фінансування національних програм розвитку держави;
- природні катаклізми;
- масштабне впровадження нових виробничих технологій у найбільш розвинених державах світу.

До суб'єктивних факторів можна зарахувати такі:

- невиважену грошову політику Національного банку України;
- виконання передвиборчих соціальних програм, що не були раніше підкріплені відповідним бюджетним фінансуванням;
- незбалансований належним чином Закон України про державний бюджет на відповідний рік;
- нецільове або неефективне використання бюджетних коштів;
- несвоєчасне фінансування та виконання важливих інфраструктурних, будівельних проектів;
- корупційний фактор.

Справді, із початку свого існування Україна характеризувалася як політична, так і економічно нестабільна держава. У період 1990-х рр. в Україні були наявні такі явища, як гіперінфляція та високий рівень безробіття. Саме в цей період руйнувалися старі економічні зв'язки й надто повільно створювалися нові. Саме тому з перших років свого існування наша молода держава досить багато запозичувала в інших держав і міжнародних інституцій.

У такій складній ситуації зовнішній державний борг практично завжди був більшим від внутрішнього. Зовнішній борг – це заборгованість кредиторам за межами держави, яка складається із зобов'язань перед нерезидентами, що виникають унаслідок міжнародних позик або продажу фінансових активів за кордон.

Але внутрішній борг має певні переваги над зовнішнім. Вищезгадане твердження зумовлюється насамперед тим, що повернення внутрішнього боргу та виплати відсотків за ним не зменшують потенціалу розвитку держави, тоді як зовнішній борг має у своїй основі зменшення наявності капіталу в державі. Внутрішні боргові зобов'язання забезпечуються переважно за рахунок внутрішніх джерел, тоді як можливість погашення зовнішніх боргових зобов'язань залежить від валютних надходжень, отже, можливості в погашенні зовнішнього боргу визначаються експортним потенціалом держави. За останні роки обсяг зовнішніх запозичень значно зріс. Але й рівень ризику, пов'язаний із наданням кредитів Україні, є дуже високий. Справді, Україна, орієнтуючись на інтеграцію до Європейського Союзу, користується певною підтримкою як міжнародних фінансових організацій, так і найрозвиненіших держав світу. Однак можливості в залученні відносно дешевих кредитів поки що не збільшують масштаби інвестицій до України.

Розглянемо більш детально найбільших кредиторів України в цьому році, до яких можна зарахувати Міжнародний валютний фонд (далі – МВФ), Сполучені Штати Америки, Європейський Союз, Федеративну Республіку Німеччину та Світовий банк.

Стосовно діяльності МВФ, то в березні цього року рада директорів МВФ затвердила нову трирічну кредитну програму на отримання 17,5 млрд доларів США за тодішнім курсом, замість раніше чинної програми Stand-by на 17 млрд доларів США. Гроші повинні надходити порціями (траншами), рішення по виплаті чергового траншу приймається за результатами перевірки того, як Україна виконує свої зобов'язання з реформування економіки і країни загалом, прописані в спеціальному меморандумі. Станом на кінець листопада вже отримано два транші на суму 6,7 млрд доларів США [10]. До кінця року ще може надійти третій на суму 1,7 млрд доларів США, але рішення про нього поки не прийнято. Головною причиною відтермінування вищезгаданого траншу є відсутність проекту Державного бюджету України на 2016 р. і змін до чинного Податкового кодексу України. Попередні транші використовувалися переважно на поповнення резервів НБУ, у майбутньому частина з них може бути використана для забезпечення виконання інших зовнішніх боргових зобов'язань.

Сполученими Штатами Америки протягом 2015 р. було виділено кредитні гарантії Україні на загальну суму 2 млрд доларів США. Пізніше під них Кабінетом Міністрів України було випущено єврооблігації. До кінця цього року можуть бути отримані гарантії ще на 1 млрд доларів США [11], але для цього має бути отриманий транш МВФ, а Україна повинна продемонструвати прогрес у боротьбі з корупційними явищами.

Значні кошти для України були виділені Європейським Союзом, який улітку виділив кредит у розмірі 600 млн євро. Це був перший транш у межах нової програми макрофінансової допомоги, загальний бюджет якої становить понад 1,8 млрд євро [12]. Наступні транші Україна отримає після виконання низки умов у сфері державних фінансів, енергетики, державного управління та поліпшення бізнес-клімату. Цією програмою Європейський Союз прагне допомогти Україні подолати брак грошей у бюджеті, підтримати економічну стабілізацію країни й важливі реформи. Зокрема, кошти повинні бути використаними на сферу управління державними фінансами, енергетичний сектор, систему соціальної безпеки, поліпшення бізнес-середовища та фінансовий сектор. Гроші можуть бути спрямовані й на обслуговування старих боргів. Ставка запозичення становить усього 0,25%, що дає змогу замінювати наявне боргове навантаження, обслуговування якого коштує в середньому близько 8%, набагато більш дешевими позиками. Окрім цього, планується виділення Україні позик на суму більшу ніж 3 млрд. євро для розвитку державного будівництва, переоснащення атомної промисловості, а також для підтримки функціонування вітчизняних малих і середніх підприємств. Відзначимо, що, надаючи такі досить великі обсяги коштів, Європейський Союз підкреслює, що загальний обсяг коштів є найбільшим фінансовим пакетом, який Європа надавала державі поза Євросоюзом за такий короткий проміжок часу.

Кредитує нашу державу й Федеративні Республіка Німеччина, яка надає індивідуальних кредитів загальним обсягом до 500 млн. євро. Позики будуть використовуватися для фінансування проектів на територіях Донецької, Луганської, Дніпропетровської, Запорізької та Харківської областей, а також інших регіонів України, де багато офіційно зареєстрованих вимушено переміщених осіб. Окрім вищезгаданого, восени було надано кредит на суму 200 млн євро для закупівлі газу на зиму. Також заплановано, що у 2015 р. Німеччина виділить Україні 136 млн євро в межах двостороннього технічного й фінансового співробітництва [13].

Іншим великим кредитором України в поточному році виступив Світовий банк, рада директорів якого схвалила виділення Україні другої багатосекторної позики в обсязі 500 млн дол. США, але надання цих коштів було прив'язане до виконання умов програми МВФ [14]. Вищезгадана операція є частиною масштабного кредитування України з боку Групи Світового банку, оголошеного в лютому цього року. Загалом програма передбачає виділення Україні коштів у розмірі до 2 млрд дол. США протягом 2015 р. Позики, що надаються Світовим банком визначаються, як пряма бюджетна підтримка, що надається безпосередньо уряду для сприяння реалізації його програми реформ. Фінансування за новою позикою підтримує реалізацію кількох пріоритетних структурних і макроекономічних реформ, покликаних поліпшити управління в державному секторі, середовище для ведення бізнесу, ситуацію у сфері енергетики та надання соціальної допомоги. У цьому році кошти, виділені Світовим банком, будуть витратитися на розвиток міської інфраструктури багатьох великих міст України, для підвищення енергоефективності в секторі централізованого теплопостачання України, поліпшення якості медобслуговування, а також проведення капітального ремонту кількох автомагістралей міжнародного значення.

Інші міжнародні організації й держави світу також кредитували Україну, але в значно менших обсягах.

Вищезгадані дані свідчать про те, що наша держава протягом 2015 р. вже здійснила досить масштабні запозичення та має намір значно збільшити їхній розмір. У світовому співтоваристві визначається, що безпечним для держави є рівень державного боргу, який не перевищує 35% від валового внутрішнього продукту держави [15]. Відповідно до норм Бюджетного кодексу України, величина основної суми боргу не має перевищувати 60% фактичного річного ВВП [6].

Безпечним рівнем боргу визначається такий рівень, за якого держава може своєчасно й у повному обсязі виконувати свої боргові зобов'язання без проведення реструктуризації цих зобов'язань (що нещодавно було зроблено) чи оголошення дефолту, а також здійснювати державні запозичення за прийнятними відсотковими ставками. Станом на кінець 2015 р. кредитори вже списали Україні 3 млрд доларів США боргу та зобов'язались провести реструктуризацію боргів на загальну суму ще 8,5 млрд доларів США. Окрім цього, у найближчі чотири роки Україна не буде виплачувати тіло кредиту. Але, незважаючи на такі досягнення Кабінету Міністрів України, за його прогнозами державний і гарантований державою борг на кінець 2015 р. може становити 91,1% до ВВП [16].

Отже, ми можемо констатувати, що для України характерна відсутність єдиної ефективної методології обліку зобов'язань держави. Пріоритетами фінансової політики держави повинні бути здійснення зваженої боргової політики й утримання стабільного співвідношення державного боргу та ВВП. Основними чинниками, що активізували зростання державного боргу в Україні у 2015 р., є такі:

- незбалансованість державних фінансів;
- відсутність стабільності гривні;
- відсутність ефективної енергозберігаючої політики;
- надмірна імпортозалежність економіки;
- зниження інвестиційної активності;
- нестабільність роботи банківського сектора;
- значний відтік капіталу за межі України.

Тому органи державної влади терміново повинні вжити заходів щодо недопущення неконтрольованого зростання державного боргу. Зовнішні фінансові джерела запозичень потрібно розглядати з погляду їхнього обсягу й із позиції ефективності використання. У нашій державі та-

кож існують проблеми у сфері ефективності управління державним боргом. У вищезгаданому секторі також досить багато проблем, а саме:

– витрачання запозичених ресурсів на поточні потреби, а не на розвиток перспективних напрямів економіки держави;

– зменшення золотовалютного резерву держави.

На нашу думку, потрібно уповільнити темпи зростання зовнішнього боргу та проводити виважену фінансову політику в частині формування бюджетних видатків і надходжень, намагаючись зменшити вплив політичної складової на цей процес. Адже зі збільшенням зовнішніх зобов'язань держави зменшуються її можливості до самостійного планування власного розвитку.

Відзначимо, що існують також питання, які не можуть бути вирішені за рахунок чинного механізму управління боргом, значно знижують фінансову безпеку держави. Насамперед необхідно створити стабільну політичну ситуацію в державі. На сьогодні значно впливають зовнішні фактори, які можуть дестабілізувати ситуацію в країні, що й спостерігалось останніми роками.

**Висновки.** В умовах формування та функціонування ринкової економіки важливим елементом фінансової безпеки держави є боргова безпека держави. Значна роль державного боргу в економіці держави зумовлюється його багатобічним впливом на всі сфери життя, необхідністю розрахунку його граничного рівня для країни з урахуванням забезпечення поступового економічного зростання.

Вплив державного боргу на стан фінансової безпеки держави вимагає підвищеної уваги, тому що сучасний етап формування боргових зобов'язань характеризується низкою специфічних особливостей. Ефективне управління боргом на всіх його етапах дасть змогу уникнути кризових боргових ситуацій і перевантажити видаткову частину державного бюджету в сегменті витрат на обслуговування державного боргу, а також сприятиме забезпеченню стабілізації соціально-економічної ситуації та розвитку економіки України. Забезпечення вітчизняної боргової безпеки є одним із пріоритетних завдань для підвищення рівня фінансової безпеки України.

#### Список використаної літератури:

1. Національний банк України: Зовнішній борг України на кінець I півріччя 2015 року. Статистичні дані [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=19241237>.
2. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / А. Смит. – М.: Эксмо, 2007. – 960 с.
3. Мальтус Т.Р. Опыт о законе народонаселения. Книги III–V / Т.Р. Мальтус ; перевод П.А. Бибилова. – М.: Директмедиа Паблишинг, 2008. – 465 с.
4. Сэй Ж.-Б. Трактат по политической экономии / Ж.-Б. Сэй // Экономические софизмы: Экономические гармонии /

Ф. Бастия ; сост., вступ. ст. и коммент. М.К. Бункиной и А.М. Семенова. – М.: Дело: Акад. нар. хоз-ва при Правительстве Рос. Федерации, 2000.

5. Central Intelligence Agency Country Comparison: Public Debt [Electronic resource]. – Access mode : <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2186rank.htm?countryname=Nicaragua&countrycode=nu&regionCode=cam&rank=46>.

6. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Вісник Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – С. 1778.

7. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV // Вісник Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

8. Про затвердження Методики розрахунку рівня економічної безпеки України : Наказ Міністерства економіки України від 02.03.2007 р. № 60 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.uazakon.com/documents/date\\_6s/pg\\_gewqwi/](http://www.uazakon.com/documents/date_6s/pg_gewqwi/).

9. Вахненко Т.П. Особливості формування державного боргу та управління його складовими в період фінансової кризи / Т.П. Вахненко // Фінанси України. – 2009. – № 6. – С. 14–28.

10. МВФ одобрил второй транш кредита для Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://korrespondent.net/business/economics/3546086-mvf-odobryl-vtoroi-transh-kredyta-dlia-ukrayny>.

11. США предоставят Украине третий \$ 1 млрд при условии прогресса в борьбе с коррупцией [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zn.ua/POLITICS/ssha-gotovy-predostavit-ukraine-kredit-pri-uslovii-progressa-v-borbe-s-korruptsией-bayden-194536.html>.

12. ЕС выделил Украине кредит в € 600 млн в рамках новой программы макрофинансовой помощи [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://gordonua.com/news/money/ES-vydelil-Ukraine-kredit-v-600-mln-v-ramkah-novoy-programmy-makrofinansovoy-pomoshchi-90810.html>.

13. Германия выделит Украине очередной кредит [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://hronika.info/ukraina/97410-germaniya-vydelit-ukraine-ocherednoy-kredit.html>.

14. World Bank Provides New US\$500 Million Loan to Strengthen Ukraine's Financial Sector [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/09/15/world-bank-provides-new-us500-million-loan-to-strengthenukrainesfinancial-sector>.

15. Безопасный уровень государственного долга [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://jur-consultings.ru/art/135039>.

16. Держборг України зменшується – Яценюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://espreso.tv/news/2015/10/15/derzhavnyy\\_borg\\_ukrayiny\\_zmenschuyetsya\\_yacenyuk](http://espreso.tv/news/2015/10/15/derzhavnyy_borg_ukrayiny_zmenschuyetsya_yacenyuk).