

Зазначимо, що в сусідній Росії, яка є класичною ресурсною державою, цей зворотній напрям «застряг» на рентному рівні. Хоча опитування, проведені в Росії, показують, що росіяни, як і українці, сприймають податок з доходів громадян як данину, яку вони вимушені сплачувати державі, як узаконене пограбування з боку останньої. Вони не вбачають зв'язку між сплачуваними ними податками та соціально-значущими функціями держави⁵⁰¹. Та й рівень корупції у Росії тою ж таки International Transparency оцінюється як високий. Справа в тому, що рентна держава тут існує наполовину – лише як засіб наповнення скарбниці, але не як засіб перерозподілу отриманих коштів. Лише податкові держави реально можуть бути охарактеризовані як демократичні, правові та соціальні, оскільки взаємовідносини між державним апаратом та громадянським суспільством тут ґрунтуються на засадах економічних та правових законів.

2.5. ДЕРЖАВНИЙ БОРГ ЯК ОЗНАКА СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ

Державний борг, як такий, досить детально вивчається економічною наукою та як економічна категорія, але з точки зору юридичної науки дослідження не проводилися 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.

Держава існує і діє в певному середовищі – природному і суспільному. Вона знаходиться у взаємному зв'язку з суспільством в цілому, різними колективами, окремо взятими особами, врешті-решт, різні держави знаходяться у постійних взаємозв'язках одна з одною⁵⁰².

⁵⁰¹ Синельников-Мурылев С. О налогах с любовью [Электронный ресурс] / С. Синельников-Мурылев // Отечественные записки. – 2002. – № 4–5. – Режим доступа : http://magazines.russ.ru/oz/2002/4/2002_04_08.html#top ; http://magazines.russ.ru/oz/2002/4/2002_04_05.html

⁵⁰² Чиркин В. Е. Государствоведение : учебник / В. Е. Чиркин. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Юрист, 2000. – С. 384.

Фінанси є фундаментальною підпалиною цивілізації. Як і держава, ринок, гроші, власність, релігія вони – ефективне знаряддя здійснення державної політики, спрямованої на забезпечення життєдіяльності суспільства і насамперед процесів розподілу й перерозподілу валового внутрішнього продукту між різними верствами населення, окремими господарськими структурами й територіями, усунення вад ринкових механізмів щодо розміщення ресурсів і забезпечення суспільними благами, заохочення бізнесу, ділової та інвестиційної активності, мотивації до праці, підтримання рівня зайнятості, стабілізацію економічного стану в державі.

Як зазначав ще в кінці XIX ст. російський правознавець-фінансист В. Л. Лебедев: «Він – нормальне явище у фінансовому господарстві кожної цивілізованої держави»⁵⁰³. В даному визначенні мова йде саме про державний борг, без вивчення якого неможливо уявити існування та нормальне функціонування сучасної держави.

Практично у всіх сучасних державах склалася боргова економічна система. Причому залежність національних господарств від зовнішніх підживлень зміцнюватиметься і далі по ходу лібералізації та глобалізації фінансових ринків, незважаючи на все-таки ще відчутне збереження їх ізольованості.

Особливе місце в фінансовій піраміді держави займає залучення фінансових ресурсів державою на кредитній основі для покриття власних потреб, що є прийнятною та об'єктивно зумовленою практикою здійснення економічної діяльності. Економічна суть цього процесу полягає в тому, що в певний час є певна кількість вільних капіталів як всередині країни, так і за її межами. Ці капітали здійснюють рух з метою пошуку сфер свого застосування. Участь держави у міжнародному і внутрішньому русі капіталів є фактом її входження до світового господарського простору.

Активна політика держави як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках капіталів закономірно призводить до утворення державного боргу.

Фундаментальних досліджень, присвячених безпосередньо проблемі державного боргу Російської імперії XIX ст., в радянській

⁵⁰³ Лебедев В. А. Финансовое право : учебник : в 2-х т. / В. А. Лебедев. – Т. 2. – М., 2000. – С. 207.

історіографії немає взагалі. Є лише декілька робіт, у яких питання, пов'язані з борговою політикою царського уряду, зачіпаються не-прямим чином.

Однією з таких робіт стала монографія А. П. Погребінського «Нариси історії фінансів дореволюційної Росії»⁵⁰⁴, у якій досить повно змальовано державні фінанси дореволюційної Росії та розкрито декілька дуже важливих проблем, пов'язаних з формуванням і виконанням державного бюджету. Але більший інтерес з позиції глибини дослідження і значення державного боргу викликає монографія С. Я. Борового «Кредит і банки Росії», що з'явилася в 1958 р., і в якій детальніше розглядається як сама фінансово-кредитна система держави, так і різні її складові, у тому числі й державний борг⁵⁰⁵.

Оскільки категорія «державний борг» має 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 у приватних осіб, інститутів недержавного сектора й іноземних держав⁵⁰⁶.

Фінансово-правова наука до цих пір стикається з труднощами у визначенні категорії «державний борг». Як вже зазначалося вище, у радянський період такий термін у науковій літературі не використовувався. Всі стосунки, в яких держава виступала позичальником у приватних осіб на добровільних засадах, визначалися категорією «державний кредит». Правники-фінансисти С. Д. Цыпкин⁵⁰⁷, Б. Н. Иванов⁵⁰⁸ визначали державний кредит як сукупність

⁵⁰⁴ Погребинский А. П. Очерки истории финансов дореволюционной России (XIX–XX вв.) / А. П. Погребинский. – М., 1954. – С. 33.

⁵⁰⁵ Боровой С. Я. Кредит и банки России (середина XVII в. – 1861 г.) / С. Я. Боровой. – М.: Госфиниздат, 1958. – С. 288.

⁵⁰⁶ Головачев Д. Л. Регулирование государственного долга в рыночной экономике: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Д. Л. Головачев. – М., 1996. – 25 с.

⁵⁰⁷ Цыпкин С. Д. Доходы государственного бюджета СССР. Правовые вопросы / С. Д. Цыпкин. – М., 1973. – 212 с.

⁵⁰⁸ Иванов Б. Н. Правовые формы аккумуляции кредитных ресурсов / Б. Н. Иванов // Труды ВЮЗИ. – Т. XIX. – М., 1971. – С. 128.

особливих фінансових стосунків, у яких кредиторами виступають громадяни, а позичальником – держава. Таким чином, у радянський період категорії «державний кредит і державний борг» отожднювалися. Це можна пояснити тим, що в той період прилюдні державні кредитні стосунки обмежувалися лише внутрішніми державними позиками.

Український науковець В. В. Козюк формулює державний борг як загальну суму емітованих, але не погашених позик з нарахованими відсотками, а також прийнятих державою на себе у відповідний спосіб зобов'язань⁵⁰⁹. На думку О. Д. Хайхадаєвої, державний борг є результатом кредитних відносин, що виникають у зв'язку із трансформацією капіталу з національного приватного сектора або з-за кордону в державний бюджет на підставі принципів запозичення. Державний борг – це результат кредитних відносин, у яких держава виступає позичальником, а вся маса позичкового капіталу становить величину державного боргу⁵¹⁰. Г. В. Попова вважає, що державний борг – це сума заборгованості за випущеними і непогашеними борговими зобов'язаннями держави, включаючи нараховані за ними відсотки. Ю. Я. Вавілов зазначає, що державний борг виражає собою результат взаємозв'язків виконавчих органів державної влади з фізичними і юридичними особами (резидентами і нерезидентами), виконавчими органами інших держав і міжнародними фінансовими організаціями в частині формування фонду запозичених ресурсів для задоволення державних потреб⁵¹¹. В. В. Верхолаз характеризує державний борг як особливі кредитно-фінансові відносини, у яких держава виступає позичальником, а сума запозичених ресурсів становить величину державного боргу. На його думку, змістом державного боргу є сукупність кредитно-фінансових відносин, що виникають у зв'язку з переміщенням капіталів з національного приватного сектора, домашнього господарства та інших суб'єктів ринкової економіки до державного бю-

⁵⁰⁹ Козюк В. В. Державний борг в умовах ринкової трансформації економіки України / В. В. Козюк. – Тернопіль : Карт-бланш, 2002. – С. 238.

⁵¹⁰ Хайхадаєва О. Д. Государственный долг Российской Федерации: теоретические и исторические аспекты / О. Д. Хайхадаева. – СПб. : СПбГУЭФ, 2000. – С. 121.

⁵¹¹ Вавілов В. Я. Государственный долг / В. Я. Вавілов. – М. : МФА, 1998. – С. 220.

джету на підставі запозичення цих капіталів. Внутрішній борг, у свою чергу, визначають як комплекс визнаних і юридично оформлених боргових зобов'язань (ринкового і неринкового характеру) державних і регіональних органів держаного управління перед економічними суб'єктами, що обслуговують через виплату відсотків чи погашення основної суми заборгованості⁵¹². Ю. А. Данилов звертається до американського досвіду і визначає сукупний борг, або публічний борг, не поділяючи його на державний і муніципальний. Таким чином він визначає державний і муніципальний борг як борг державної влади різного рівня перед іншими секторами народного господарства. Також він зазначає, що до загальної суми державного і муніципального боргу включається сума заборгованості одного державного органу перед іншим⁵¹³.

Також, в рамках розроблення загальнотеоретичного категоріального апарату категорії «державний борг», цікава думка і науковців-юристів на проблематику державного боргу з юридичної точки зору.

Зокрема професор М. П. Кучерявенко визначає державний борг як заборгованість держави в процесі формування і використання додаткових грошових ресурсів держави за рахунок тимчасово вільних грошових коштів юридичних і фізичних осіб, іноземних держав⁵¹⁴. Доктор юридичних наук О. П. Орлюк зазначає, що державний борг – це загальний розмір, накопиченої заборгованості уряду власникам цінних паперів, який дорівнює сумі минулих бюджетних дефіцитів за вирахуванням бюджетних надлишків⁵¹⁵. Російський професор О. Ю. Грачева під державним боргом розуміє боргові зобов'язання держави (Російської Федерації) перед фізичними та юридичними особами, іноземними державами, міжнародними організаціями та іншими суб'єктами міжнародно-

⁵¹² Верхолаз В. В. Формирование современных механизмов управления государственным долгом : автореф. дисс. ... канд. экон. наук / В. В. Верхолаз. – М., 2001. – С. 25.

⁵¹³ Данилов Ю. А. Рынки государственного долга: мировые тенденции и российская практика / Ю. А. Данилов. – М. : ГУ ВШЭ, 2002. – С. 432.

⁵¹⁴ Воронова Л. К. Финансовое право : учеб. пособие / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Х. : Легас, 2003. – С. 359.

⁵¹⁵ Орлюк О. П. Финансовое право / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – С. 527.

го права, включаючи зобов'язання за державними гарантіями, надані державою⁵¹⁶.

Узагальнюючи запропоновані визначення, можна виділити низку спільних ознак, а саме те, що: ключовими елементами цієї категорії є боргові зобов'язання держави; кредитні ресурси існують у формі державних цінних паперів; відносини у сфері державного боргу передбачають дуже широкий суб'єктний склад позичальників.

Підсумовуючи все зазначене вище, державний борг можна охарактеризувати як загальний розмір накопиченої заборгованості уряду власникам державних цінних паперів, який дорівнює сумі минулих бюджетних дефіцитів, виключаючи бюджетні надлишки.

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.

Велике значення при вивченні категорії державний борг має історичний аспект проблеми.

У 1991 р. після розпаду СРСР спочатку передбачалося, що кожна з держав нестиме свою частку відповідальності із зовнішнього боргу (союзний борг тоді оцінювався в 108 мільярдів доларів)⁵¹⁷, а також мати відповідну долю в активах колишнього СРСР. Проте вийшло так, що лише Росія змогла обслуговувати свої зобов'язання з зовнішніх боргів. Тому незабаром домовилися, що Росія перейме на себе борги всіх колишніх республік СРСР в обмін на їх відмову від долі активів (так званий нульовий варіант).

Формування державного боргу в Україні почалося з кінця 1991 р. На сьогодні він має дві складові: зовнішній і внутрішній. Кількісна оцінка зовнішнього боргу проводиться в іноземній валюті, як правило, в доларах США, внутрішнього – в національній валюті.

⁵¹⁶ Финансовое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. – М. : Проспект, 2004. – С. 532.

⁵¹⁷ Тоцкий А. Возможности конверсии долгов / А. Тоцкий // Внешняя торговля. – 1994. – № 2–3.

Але бачимо, що українське законодавство поки що акцентує увагу тільки на внутрішньому державному борзі, тоді як зовнішні борги зростають з кожним днем, а отже доцільно приділити досить багато уваги для розроблення нормативно-теоретичної бази для вивчення даного питання і з цього боку.

Україна вважалася державою з невеликою заборгованістю, але слід враховувати й те, що ця заборгованість формується протягом всіх років незалежності. Наприклад, якщо внутрішній борг на 31 січня 2001 р. становив 42,691 млрд, то на 31 серпня 2009 р. державний та гарантований державою борг України складав 280 млрд 510 млн 565,03 тис. грн чи 35 млрд 112 млн 99,73 тис. дол., таким чином, на сьогоднішній день під час фінансової кризи вбачається тенденція для зростання як внутрішніх, так і зовнішніх боргів України.

Як і будь-яка економіко-правова категорія, державний борг тісно пов'язаний з правовими нормами, регулюючими державні боргові стосунки, оскільки управління економічними стосунками неможливе без використання відповідних нормативних актів. У цьому випадку економічні стосунки набувають врегульованої та впорядкованої правової форми, яка необхідна для закріплення фінансового порядку і захисту від свавілля з боку держави.

Також слід зазначити, що поняття державного боргу є дуже різноманітним і в різних країнах та в різних джерелах, а також різними теоретиками права визначається по-різному.

Отже для повноцінного розуміння поняття «державний борг» стосовно конкретної країни слід шукати перш за все офіційне його тлумачення в різних нормативно-правових актах.

У Законі Республіки Казахстан «Про державне і гарантоване державою запозичення і борг» від 02 серпня 1999 р. дається таке поняття: «державний борг – це сума урядового боргу, боргу Національного Банку Республіки Казахстан і місцевих виконавчих органів»⁵¹⁸.

Закон Азербайджанської республіки «Про державний борг» від 7 серпня 2007 р. регулює здійснення державних позик і на-

⁵¹⁸ О государственном и гарантированном государством заимствовании и долге : Закон Республики Казахстан № 464-І от 02.08.1999 года (с изменениями, внесенными Законами РК от 06.11.01 г. № 252-ІІ; от 02.07.03 г. № 443-ІІ; от 09.07.03 г. № 482-ІІ; от 10.07.03 г. № 483-ІІ).

дання державних гарантій, а також стосунки між суб'єктами, що беруть участь в управлінні державним боргом, а в ст. 1 цього закону використані такі поняття: 1.1. Державний борг – борг, що підлягає оплаті по зобов'язаннях з договорів, укладених від імені Азербайджанської Республіки. 1.2. Внутрішній державний борг – борг, що підлягає оплаті по зобов'язаннях з договорів, укладених від імені Азербайджанської Республіки з резидентами Азербайджанської Республіки. 1.3. Зовнішній державний борг – борг, що підлягає оплаті по зобов'язаннях з договорів, укладених від імені Азербайджанської Республіки з нерезидентами Азербайджанської Республіки і т. ін.

А відповідно до принципів національного рахівництва і рекомендацій ЄС у поняття «Державна заборгованість» включаються борги центральної державної адміністрації та різних її органів, місцевих органів влади і різних місцевих адміністративних структур і системи соціального забезпечення.

Таким чином, самі поняття, що даються нормативними правовими актами різних країн вносять або виносять зі структур державного боргу окремі елементи. Як видно з визначення, даного в казахстанському законі, до державного боргу належать борги Національного Банку Республіки Казахстан, а в рекомендаціях ЄС окремо виділяються системи соціального забезпечення, що свідчить про те, що поняття структури державного боргу починається з його офіційного визначення. Адже коли ми говоримо про борг, ми завжди говоримо про конкретний борг конкретної особи, у даному випадку держави. У зв'язку з чим для повноцінного розуміння терміна «державний борг» його не можна розглядати у відриві від офіційного визначення, даного в законодавстві країни, чий борг розглядається.

В Україні в 1992 р. прийнято Закон «Про державний внутрішній борг України», у ст. 1 якого визначено, що державним внутрішнім боргом України є строкові боргові зобов'язання Уряду України у грошовій формі. Державний борг гарантується всім майном, що перебуває у загальнодержавній власності⁵¹⁹.

⁵¹⁹ Про Державний внутрішній борг : Закон України від 16 вересня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 41. – С. 1346–1347.

До складу державного внутрішнього боргу України належать позики уряду України й позики, здійснені при безумовній гарантії уряду для забезпечення фінансування загальнодержавних програм. Державний внутрішній борг України складається із заборгованості минулих років та заборгованості, що виникла за борговими зобов'язаннями уряду України. До боргових зобов'язань уряду належать випущені ним цінні папери, інші зобов'язання у грошовій формі, гарантовані урядом України, а також одержані ним кредити.

Боргові зобов'язання уряду України можуть бути коротко- (до 1 року), середньо- (1–5 років) і довгостроковими (5 і більше років). У деяких випадках можуть застосовуватися й інші форми урядових боргових зобов'язань. Характер й умови таких зобов'язань у кожному конкретному випадку визначає уряд України за погодженням із НБУ. Умови й порядок випуску державних цінних паперів і регулювання їхнього обігу визначаються відповідно до Закону України «Про цінні папери і фондову біржу».

Розміщення боргових зобов'язань уряду України та надання гарантій від його імені проводиться за його дорученням Міністерством фінансів. Граничні розміри державного внутрішнього боргу України, його структура, джерела й строки погашення встановлюються Верховною Радою України одночасно із затвердженням державного бюджету України на наступний рік.

При цьому хотілося б зазначити, що в будь-якому визначенні завжди присутні центральні виконавчі органи влади.

А, наприклад, у Росії склався відмінний від загальносвітового підхід до такого розділення. Закон РФ «Про державний внутрішній борг Російської Федерації», прийнятий в 1992 р. (втратив силу з 1 січня 2000 р. на підставі Федерального Закону від 09.07.1999 № 159-ФЗ), закріпив поділ державного боргу на внутрішній і зовнішній, що проводиться за валютним критерієм. Таким чином, у даний час запозичення діляться на внутрішні та зовнішні відповідно до валюти виникаючих зобов'язань, рублеві борги належать до внутрішнього боргу, а валютні – до зовнішнього.

А в гл. 14 ст. 97 Бюджетного кодексу Російської Федерації від 31.07.1998 р. до державного боргу Російської Федерації відносяться боргові зобов'язання Російської Федерації перед фізичними і

юридичними особами Російської Федерації, суб'єктами Російської Федерації, муніципальними утвореннями, іноземними державами, міжнародними фінансовими організаціями, іншими суб'єктами міжнародного права, іноземними фізичними і юридичними особами, що виникли в результаті державних запозичень Російської Федерації, а також боргові зобов'язання з державних гарантій, наданих Російською Федерацією, і боргові зобов'язання, що виникли в результаті прийняття законодавчих актів Російської Федерації про віднесення на державний борг боргових зобов'язань третіх осіб, що виникли до введення в дію даного Кодексу⁵²⁰.

Також у даному Кодексі розкривається таке поняття, як муніципальний борг.

Більше того, в Російській Федерації існує велика кількість Законів суб'єктів федерації, які стосуються державного боргу. До них належать, наприклад, Закон «Про державний борг міста Москви» від 14.11.2007 р., Закон «Про державний борг Санкт-Петербурга» від 30.03.2001 р. (в ред. Закону від 04.04.2003 р. № 103-13).

У світовій же практиці існують такі визначення:

- зовнішній державний борг – це борг іноземним державам, організаціям і окремим особам. Цей борг лягає на країну найбільшим тягарем, оскільки вона повинна віддавати коштовні товари, надавати певні послуги, аби сплатити відсотки по боргу і сам борг. Треба пам'ятати також, що кредитор ставить зазвичай певні умови, після виконання яких і надається кредит⁵²¹;
- внутрішній борг – це борг держави своєму населенню. Боргові зобов'язання можуть мати форму: кредитів, отриманих урядом; державних позик, здійснених за допомогою випуску коштовних паперів від імені уряду; інших боргових зобов'язань. Боргові зобов'язання можуть бути короткостроковими (до 1 року), середньостроковими (від 1 року до 5 років), довгостроковими (від 5 до 30 років).

⁵²⁰ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ.

⁵²¹ Васильев Т. И. Экономика. Справочник студента / Т. И. Васильев, С. С. Ильин. – М. : АСТ, 1999. – С. 544

Погашаються борги у встановлені терміни, які не можуть перевищувати 30 років⁵²².

Отже велике значення не тільки для теорії державознавства, але й для практичної реалізації фінансової політики держави в цілому має дослідження питання підстав класифікації та видів державного боргу.

Розглядаючи дане питання, важливо усвідомлювати категорію державного боргу як загальнотеоретичну, базову для реалізації державою своїх функцій. Однак в загальнотеоретичній юриспруденції питанню видів державного боргу приділено не так багато уваги, обмежуючись досить вузькою класифікацією в дослідженнях економічної науки та науки фінансового права, що не дає можливості підняти дану категорію на новий загальнотеоретичний рівень при характеристиці права та держави.

В Україні на сьогодні спеціальні дослідження щодо класифікації державного боргу, його структури та змісту не проводилися. Деякі зареєстровані у Верховній Раді України проекти закону про державний борг не містять визначення розширеної класифікації державного боргу, зокрема внутрішнього і зовнішнього⁵²³. 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.

Відсутність чіткої теоретичної класифікації державного боргу України на практиці позначається на тому, що законодавча вимога щодо щорічного затвердження Верховною Радою України структури державного внутрішнього боргу не дотримується.

Тому дуже важливим є визначенням видів державного боргу України, що може слугувати підґрунтям до визначення поняття державного боргу, зокрема як категорії загальнотеоретичної юриспруденції.

⁵²² Агапова Т. А. Макроэкономика : учебник / Т. А. Агапова, С. Ф. Серегина ; под ред. профессора А. В. Сидоровича. – МГУ им. М. В. Ломоносова, 1997. – С. 416.

⁵²³ Про Державний борг України : Проекти Закону України № 1229 від 20 травня 2005 року; № 1229-1 від 17 червня 2004 року.

Для більш повного усвідомлення видів державного боргу України та їх чіткого розрізнення важливо дослідити питання особливостей формування державного боргу України.

Формування державного боргу має як об'єктивні, так і суб'єктивні аспекти. Серед об'єктивних причин слід назвати такі: несприятливий інвестиційний клімат; трансформаційний спад виробництва; зауваження на цій основі податкової бази; наявність від'ємного сальдо торговельного балансу; переважання застарілої технологічної бази зі значним ступенем морального і фізичного зносу основного капіталу; уповільнені темпи виробничого відтворення.

Суб'єктивні ж пов'язані із ситуативними прорахунками в тактиці впровадження реформ та фактичної відсутності стратегії розвитку фінансового ринку. А також – зі спробами «пожежного» вирішення поточних проблем⁵²⁴.

Крім того, на збільшення державного боргу в Україні вплинули також такі специфічні чинники: структурна розбалансованість національної економіки; надмірне збільшення видаткової частини бюджету за рахунок дотацій, які надає держава певним галузям (енергетика, вугільна промисловість та ін.); збереження значної кількості нерентабельних державних підприємств, що дотуються; значний обсяг тіньової економіки; структура бюджетних видатків, що не відповідає наявним фінансовим можливостям уряду; прийняття на себе Українською державою зобов'язань Ощадного банку СРСР⁵²⁵; прийняття державою боргів підприємств (через відсутність чіткого розмежування між фінансами підприємств та держави за рахунок державного бюджету відбувалося погашення простроченої заборгованості суб'єктів господарювання за енергоносіями); виплата значних сум на виконання гарантійних зобов'язань за експортними кредитами; прихований дефіцит бюджету – накопичення заборгованості бюджетними установами (розрахунки взаємозаліками та казначейськими векселями); нецільове використання бюджетних коштів; нерозвиненість фондового ринку; інфля-

⁵²⁴ Резнікова Н. Яка межа прийнятна? / Н. Резнікова // Євроаналітика. – 2005. – № 1. – С. 51–53.

⁵²⁵ Котюк В. В. Вказ. праця.

ційні очікування і перманентна девальвація гривні⁵²⁶; недостатній рівень економічної свідомості та культури.

Незважаючи на те, що в законодавстві України немає чіткого поділу державного боргу на внутрішній та зовнішній, цілком зрозуміло, що державний борг України складається з: державного внутрішнього боргу і державного зовнішнього боргу. Державний борг України також може класифікуватися за типом кредитора та за типом боргового зобов'язання.

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: прямий 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 не фінансового сектора різних форм власності; органи місцевого самоврядування; резиденти; нерезиденти; 5) залежно від виду та строків здійснення виплат: капітальний, поточний; 6) залежно від типів боргового зобов'язання: ринкові; неринкові⁵²⁷.

⁵²⁶ Підвищення ефективності боргової політики держави // Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України : у 6-ти т. – 2004. – Т. VI. – 348 с.

⁵²⁷ Заверуха І. Правові проблеми класифікації державного боргу / І. Заверуха // Право України. – 2007. – № 3, 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 вважатися 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 включатися 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.

Категорія «державний борг» дуже складна та багатогранна, тому в контексті даного наукового дослідження вбачається недоцільним поглиблюватись у його структуру та вивчати детально кожний з різних елементів даної категорії. Дуже важливо виробити синтезований, загальнотеоретичний, державотворчий характер даного поняття, який би мав методологічне значення для більш глибокого вивчення різних сторін державності, її організації, діяльності держави в сфері економіки, політики, правового регулювання та ін.

Світовий досвід показує, що національна безпека держави характеризується перш за все станом економіки країни, її фінансової системи. Тому питання фінансової безпеки є сьогодні пріоритетним завданням розвитку України та політичної стабільності. Проблема належної підтримки фінансової безпеки держави є найактуальнішою, оскільки зачіпає всі галузі національного господарства, усі прошарки населення, усе суспільство й державу загалом, таким чином здійснюючи вагомий вплив на політичну стабільність у державі.

Необхідним критерієм, що характеризує фінансову безпеку, є рівень боргової безпеки держави, тобто рівень внутрішньої та зовнішньої заборгованості з урахуванням вартості її обслуговування та ефективності використання внутрішніх і зовнішніх запозичень й оптимального співвідношення між ними, достатній для вирішення нагальних соціально-економічних потреб, що не загрожує втратою суверенітету та руйнуванням вітчизняної фі-

нансової системи. Це передусім пов'язано з тим, що державний борг є інструментом впливу на політичну ситуацію в державі. Від характеру вирішення боргової проблеми залежить бюджетна дієздатність України, стан її валютних резервів, а отже, стабільність національної валюти, рівень процентних ставок, благодійний інвестиційний та політичний клімат.

Крім суто фінансових цілей, управління боргом може бути спрямоване на стабілізацію економіки, підвищення темпів економічного зростання, заохочення інвестицій, протидію відпливу капіталів за кордон. Отже, управління державним боргом являє собою складну систему операцій, яка визначається фінансовою та грошово-кредитною політикою і спрямована на вирішення конкретних економічних та політичних завдань, що стоять перед державою.

В умовах трансформації економіки України питання державного боргу є досить актуальним, оскільки він тісно вплетений в економічну систему країни, пов'язаний з соціальними та політичними процесами. Наявність державного боргу, його розміри, розміщення і методи погашення прямо чи опосередковано впливають майже на всі сторони економічного та політичного життя держави, такі як дефіцит державного бюджету, розмір грошової маси в обігу, що визначає темпи інфляції, звуження чи розширення сукупного попиту і пропозиції та інші. Державні запозичення мають як стимулюючі, так і руйнівні наслідки, що повинно всебічно враховуватися при впровадженні економічної політики.

Узагальнення зарубіжного досвіду формування та обслуговування державного боргу дало підстави обґрунтувати висновок, що у країнах, які здійснюють перехід до ринкових умов господарювання, стрімке зростання заборгованості може стати економічною загрозою для держави та її населення.

В умовах поширення глобалізаційних та інтеграційних процесів кожна країна прагне забезпечити безпеку розвитку національної економіки, створити сприятливі умови для захисту основних соціально-економічних та політичних інтересів країни. Тому кожна країна намагається проводити ефективну політику економічної безпеки. Однак сьогодні державні борги практично всіх світових держав стрімко пішли догори та стали практично однією із самих чутливих больових точок світової економіки.

У сучасних умовах державний борг є не тільки фінансовим, але й політичним інструментом, за допомогою якого уряд створює суспільне коло, матеріальні інтереси якого націлено на зміцнення держави, а ефективне управління ним може забезпечити економічну та політичну стабільність у державі.

Можна 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 не своєчасну чи неповну виплату суми платежу юридичним та фізичним особам тощо.

У вузькому розумінні державний борг – це окрема фінансово-правова категорія, тоді як в широкому розумінні державний борг – це загальнотеоретична, фундаментальна, державотворча дефініція.

Все викладене вище вимагає визначення державного боргу в окрему теоретичну категорію та усвідомлення даного поняття як невід'ємної ознаки сучасної держави, без вивчення якої неможливо зрозуміти суті та напряму 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.

Таким чином проблематика вивчення категорії «державний борг» 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.

2.6. ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ІНСТИТУТІВ ДЕРЖАВИ

Дослідженням соціальних інститутів взагалі та інститутів держави зокрема займаються представники різних гуманітарних наук. Так, поняття інститут використовується в політології для найбільш повної і точної характеристики елементів політичної системи суспільства. Вивчення політичних інститутів займає одне з провідних місць в дослідженнях політологів. Поняття інститут також досить широко використовується в соціології для характеристики певних суспільних установ, що впливають на соціальну дійсність того чи іншого суспільства.

Широке поширення теорії інститутів вдало пояснив В. Є. Гулієв: «Дещо спрощуючи складну соціальну дійсність, можна сказати, що якщо в добуржуазний період громадянин виступав по відношенню до держави як відокремлений індивід, то за імперіалізму ця лінія «громадянин – держава» збагатилася ще одним елементом і набула такого вигляду: «громадянин – інститут – держава»⁵²⁸.

Вивчення категорії «інститут держави» пов'язане з переходом до питання підвищення ефективності дії всього механізму держави. Є необхідність не зводити складові механізму держави до органів держави, оскільки його функціонування було б, зокрема, неможливе без таких інститутів держави, як надзвичайний стан, вибори, референдум. Основною заслугою інституціоналістів є теоретичне обґрунтування існування в рамках суспільства елементів, які є більшим, ніж проста сукупність індивідів.

⁵²⁸ Гулієв В. Е. Современные буржуазные учения о капиталистическом государстве / В. Е. Гулієв. – М., 1967. – С. 59.