**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**
**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДНМІЯ»**
**ЦЕНТР ПІДГОТОВКИ МАГІСТРІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ**
**І ПРОФЕСІЙНИХ СУДДІВ**
**КАФЕРА АДМІНІСТРАТИВНОГО І ФІНАНСОВОГО ПРАВА**

**МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА**

на тему:

# «Управління державним боргом України»

Виконав: здобувач вищої освіти 2 курсу
кваліфікація магістр
Галузь знань 28 «Публічне управління та адміністрування»
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»

Колісник Максим Васильович

Науковий керівник: к.ю.н, доцент
Сідор Михайло Іванович

Рецензент: к.ю.н, доцент
Стрельников Андрій Вікторович

Одеса – 2024 р.

**ЗМІСТ**

**ВСТУП**….....4

**РОЗДІЛ 1. ДЕРЖАВНИЙ БОРГ ЯК ОБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

1.1 Поняття та зміст державного боргу.....…….....7

1.2 Склад та структура державного боргу...…….....15

1.3 Класифікація державного боргу.....22

**РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ**

2.1 Поняття та сутність управління державним боргом.....32

2.2 Принципи управління державним боргом…….41

2.3 Механізм здійснення управління державним боргом….....51

**РОЗДІЛ 3. МІСЦЕ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ**.....65

**ВИСНОВКИ**……...…….....78

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**…….85

# ВСТУП

Фінансова безпека держави, її здатність реалізовувати властиві їй функції, ефективність державного управління загалом, знаходять своє відображення у показниках основного фінансового плану держави, а саме в бюджеті та результатах його виконання. Особливо характерними показниками тут є не тільки об'єм бюджетних надходжень та напрями використання бюджетних коштів, а й розмір державного боргу. Інститут державного боргу є особливим за своїм значенням і впливом як на видаткову так і на дохідну частину бюджету. Крім того, державний борг тісно пов'язаний і взаємообумовлений такими категоріями, як бюджетний дефіцит і бюджетний профіцит. Також державний борг обумовлює і впливає на грошово-кредитну, інвестиційну, податкову політику держави, бюджетний процес та є показником фінансової надійності держави на зовнішньому рівні. Він також має велике соціальне значення. Актуальність теми дослідження обумовлюється також підвищенням рівня зацікавленості науковців та практиків до проблем бюджетного регулювання, проблем фінансування дефіциту бюджету, нарощуванням темпів залучення запозичень зовнішнього та внутрішнього характеру, що спливає на збільшення розміру державного боргу. В свою чергу, проблемність державного боргу України полягає в його особливій структурі, що охоплює боргові зобов'язання уряду України, зобов'язаннями, що прийняті на умовах правонаступництва, кредитною емісією, що здійснювалась на початку становлення економічної незалежності, а також проблемами бюджетного регулювання.

Державні запозичення є одним з основних факторів, що впливають на збільшення темпів економічного розвитку, джерелом залучення необхідних фінансових інвестицій і засобом пом'якшення негативного впливу зовнішніх факторів. Але зловживання державними запозиченнями може призвести неконтрольованого збільшення розміру державного боргу та обумовить зменшення платоспроможності країни. Розмір, структура та методи управління державним боргом є головним чинником економічної безпеки держави.

Обсяг державного боргу в умовах війни в Україні стрімко зростає, а боргові ризики досить високі. Накопичений борг потребує рефінансування, що становить серйозну загрозу для системи державних фінансів. Саме тому, сьогодні, як ніколи, ефективне управління державним боргом стало необхідним чинником забезпечення державної фінансової безпеки та ефективним інструментом вирішення завдань соціально-економічного розвитку.

Теоретичною основою дослідження стали праці таких спеціалістів в галузі фінансового права, як: Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, А.А. Нечай, О.П. Орлюк, Л.А. Савченко, О.Ф. Скакун, Г.Н. Скороход, М.І. Сідор. Але найбільше уваги приділено дослідженням щодо сутності та публічного управління державного боргу, таких науковців, як: Т.П. Вахненко, О.М. Жовтанецького, І.Б. Заверуха, М.І. Карлін, В.В. Козюк, О.С. Койчева, Г.В. Кучер, І.О. Лютий, О.О. Прутська, В.А. Федоров, Л.К. Царьова, С.І. Юрій та інші вчені.

**Мета та завдання дослідження.** Метою дослідження є визначення фінансово-правової природи публічного управління державним боргом, визначення його сутності та порядку здійснення. Для досягнення цієї мети поставлені такі завдання:

– визначити сутність та зміст державного боргу;

– визначити та проаналізувати склад державного боргу та його види;

– визначити та охарактеризувати зміст управління державним боргом;

– визначити та систематизувати принципи та механізм здійснення управління державним боргом;

– з’ясувати місце фінансового контролю в системі публічного управління державним боргом.

*Об’єктом дослідження* є суспільні відносини, що виникають в процесі публічного управління державним боргом, тобто при формуванні державного боргу, його обслуговуванні та погашенні, а також при здійснені фінансового контролю у цій сфері.

*Предметом дослідження* є правові норми, що регулюють суспільні відносини, які виникають в процесі утворення державного боргу, його

обслуговування та погашення, публічного управління державним боргом та фінансового контролю.

*Методи дослідження.* Методологічною основою дослідження стала сукупність загальних та спеціальних методів наукового пізнання, які обрані з урахуванням поставленої мети, завдань, об’єкта та предмета дослідження. У процесі дослідження були використані загальнонаукові та спеціальні методи. Діалектичний метод дозволив розглянути досліджуване питання через поглиблене вивчення узагальнених правових категорій в їх взаємозв'язку і взаємообумовленості, в єдності і протилежності, у відносно статичному стані і водночас у розвитку. Завдяки формально-логічному конструюванню та принципам діалектики дано цілісне визначення кожного з понять у розвитку і в прояві всіх, відзначених при аналізі, окремих сторін. Формально-логічний метод дозволив проаналізувати досліджувані норми з точки зору додержання правил юридичної техніки при їх конструюванні. За допомогою методу тлумачення правових норм розглянуто зміст правових приписів, що стосуються регулювання зазначених відносин. За допомогою методу тлумачення правових норм розглянуто зміст правових приписів в даній сфері.

Нормативною основою дослідження є Конституція України, Бюджетний кодекс України, закони України, постанови Кабінету Міністрів України, підзаконні нормативно-правові акти Міністерства фінансів України, які визначають структуру та порядок публічного управління державним боргом.

Структура роботи обумовлена її метою та завданнями. Вона складається з вступу, трьох розділів, шести підрозділів, висновків, списку використаних джерел (104 найменування). Загальний об’єм складає 94 сторінки, з яких 81 – основний зміст.

# РОЗДІЛ 1. ДЕРЖАВНИЙ БОРГ ЯК ОБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

## 1.1 Поняття та зміст державного боргу

В світі немає жодної держави, яка б не мала державного боргу. У сучасних умовах державний борг є невід'ємною складовою фінансової системи більшості країн світу. Державний борг є одним із ключових показників фінансової стабільності країни та відображає складні економічні взаємовідносини між державою, кредиторами та суб'єктами внутрішньої економіки.

На теперішній час юристи вже довгий час застосовують поняття «державний борг», його використовують й як у правотворчій, так і правозастосовчій практиці. Але слід зазначити, що чіткості і однозначності у розумінні його змісту та розмежуванні з іншими суміжними категорією немає.

У загальному вигляді державний борг розуміють як відносини у сфері випуску, обслуговування та погашення боргових зобов'язань держави. Подібне визначення є дещо загальним і потребує конкретизації.

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 держав [31, с. 163].

О.П. Орлюк зазначає, що державний борг – це загальний обсяг накопиченої заборгованості уряду власникам цінних паперів, який дорівнює сумі минулих бюджетних дефіцитів за вирахуванням бюджетних надлишків [78, с. 118].

Г.М. Скороход визначає категорію державного боргу у двох аспектах. Науковець зазначає, що державний борг у загальному визначенні – це сума заборгованості держави перед іноземними боржниками, у вузькому – система зобов'язальних відносин, зумовлена неспроможністю країни повністю забезпечити соціальне забезпечення за рахунок власного національного бюджету, в результаті сталого розвитку в усіх сферах життя.[94, с. 134].

Аналізуючи та узагальнюючи наведені визначення, можливо зазначити, що для них є спільним те, що ключовими елементами цієї категорії є боргові зобов'язання держави; кредитні ресурси у формі державних цінних паперів та широке коло позичальників. При цьому, у наведених визначеннях є і свої відмінності. Зважаючи на те, що державний борг – це фінансово-економічна категорія, то вбачається доречним розглянути зміст категорії «державний борг» з точки зору фінансової науки.

Представники класичної фінансової школи розглядали державний борг як негативне явище. Так, А. Сміт писав про зростання величезних боргів, які наразі пригнічують, і в кінцевому результаті можуть розорити всі великі нації Європи. Він зазначав, що зі зростанням державного боргу підвищуються податки, що в свою чергу спричиняє відпливу капітал і послаблення держави [76, с. 169].

П.А. Самуельсон надаючи визначення державного боргу, розкриває його зміст через конкретизацію форм. Він вважає, що державний борг – це загальна сума боргових зобов'язань уряду у формі облігацій і короткострокових позик [88, с. 372]. Але слід зазначити, що наведене визначення розкриває не всі форми залучення державного боргу, так як державний борг може формуватись на підставі угод.

В.В. Козюк під державним боргом пропонує розуміти загальну суму емітованих, але непогашених позик із нарахованими процентами, а також прийнятих державою на себе у відповідний спосіб зобов'язань [55, с. 7].

С.І. Ткаленко вважає, що державний борг є результатом кредитних відносин, що виникають у зв'язку з трансформацією капіталу від національного приватного сектора або з-за кордону в державний бюджет на основі принципів запозичення. Державний борг – це результат кредитних відносин, у яких держава виступає позичальником, а вся маса позичкового капіталу становить величину державного боргу [96, с. 179].

Т.П. Вахненко розуміє під державним боргом особливі кредитно-фінансові відносини, в яких держава виступає позичальником, а сума запозичених ресурсів становить величину державного боргу. На його думку, за своєю суттю державний

борг є сукупністю кредитно-фінансових відносин, що виникають у зв'язку з переміщенням капіталів від національного приватного сектора, домашнього господарства та інших суб'єктів ринкової економіки до державного бюджету на основі запозичення цих капіталів [25, с. 24].

В. Дудченко, підтримуючи точку зору американських вчених, визначає сукупний або публічний борг, при цьому не розмежовуючи державний і муніципальний борг. Таким чином, державний і муніципальний борг розглядається як борг державної влади різного рівня перед іншими секторами народного господарства. Зокрема зазначається, що загальна сума державного і муніципального боргу охоплює суму заборгованості одного державного органу перед іншим [39, с. 84]. Схожої точки зору дотримуються І.В. Фокун та К.П. Хитра, які визначають державний борг як сукупні зобов'язання уряду, місцевих органів влади, державних підприємств та організацій [100, с. 196].

Прутська О.О. звертає увагу на те, що державний борг це не лише сума заборгованості з випущених і непогашених державних позик центрального чи місцевого уряду, а й автономних урядових установ і нарахованих відсотків [82, с. 29].

На думку С.І. Юрія, основними причинами виникнення та зростання державного боргу в Україні є дефіцит державного бюджету і платіжного балансу країни. Разом з цим, вчений зазначає, що залежність країн від зовнішніх джерел фінансування насамперед створює відчуття неізольованості у глобальному світі. Отже, яким би важким не був тягар зовнішнього боргу, країни не спроможні відмовитися від нього з огляду на посилення взаємозалежності їхніх економік, участь у міжнародному поділі праці та розширення міжнародної кооперації [102, с. 7]. В.М. Федосов до основних причин швидкого зростання державного боргу відносить зростання міжнародних резервів для забезпечення стабільності валютного курсу, бюджетний дефіцит, доцільність технічного переозброєння національної економіки [98, с. 410].

В свою чергу Г.В. Кучер до основних причин виникнення державного боргу відносить збільшення обсягу державних запозичень, які є більшими за обсяги

фінансування державного бюджету [63, с. 46]. Причини виникнення державного боргу, його роль у соціально-економічному розвитку країни досліджував І.О. Лютий. На думку вченого, основною причиною виникнення державного боргу є неефективність розподілу фінансових ресурсів уряду [70, с. 14].

Наведені визначення виглядають тотожними, але не всі вони збігаються за своїм змістом. Аналізуючи зміст категорії «державний борг», з наведених визначень, можливо знайти спільні положення. До таких ознак можливо віднести те, що підставою державного боргу є кредитні відносини щодо залучення додаткових фінансових ресурсів; позичальником і боржником виступає держава; формою державних запозичень є емісія державних цінних паперів; залученими ресурсами є тимчасово вільні кошти відповідних суб'єктів.

Щодо суб'єктного складу, то держава основним суб'єктом цих правовідносин, що має особливим статус, який залежить від ролі держави у якості позичальника, боржника або гаранта. Щодо форми боргового зобов'язання, то більшість визначень ґрунтується на кредиті, при цьому В.В. Козюк зазначає і про інші, прийняті державою на себе у відповідний спосіб зобов'язання [55, с. 71].

Особливістю відносин у сфері державного боргу є те, що надходження від бюджетних запозичень зазначається в дохідній частині бюджету, при цьому, за своєю сутністю це не доходи, а надходження. Кошти, що отримані від запозичень, у майбутньому перетворяться на видатками бюджету, які будуть спрямовані на обслуговування і погашення державного боргу, тобто державний борг завжди сигналізує, скільки грошових коштів було позичено на фінансування бюджетного дефіциту і скільки грошових коштів потрібно виплатити загалом та в поточному році зокрема.

Сутність державного боргу полягає у тому, що відбувається рух грошових коштів від кредитора до позичальника на під час отримання позики, а потім від позичальника до отримувачів коштів на етапі використання. Зміст представляє собою сукупність елементів, які складають дане явище, тож державний борг – це сукупність заборгованостей держави, які залишаються непогашеними та

невиплаченими щодо відсотків. Формами виявлення боргу є гарантії, цінні папери та угоди [32, с. 260].

Для уточнення сутності державного боргу доцільно звернути увагу на визначення боргу, що містяться у тлумачних словниках. Відповідно до них, борг розглядається як заборгованість через надання або отримання позики, сума заборгованості держави перед кредиторами. Також борг визначається як сума непогашеного фінансового зобов'язання, а боргове зобов'язання – це документ, що видається при одержанні позики, де вказуються сума кредиту та терміни його погашення [40, с. 43].

Слід зазначити, що чинне бюджетне законодавство містить нормативне визначення державного боргу. Так, відповідно до Бюджетного кодексу України під державним боргом розуміється загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок державного запозичення [2, п. 20 ч. 1 ст. 2]. В свою чергу, під борговим зобов'язанням законодавець пропонує розглядати зобов'язання позичальника перед кредитором за кредитом (позикою), що виникло внаслідок випуску і розміщення боргових цінних паперів та укладання кредитних договорів [2, п. 12-1 ч. 1 ст. 2]. З наведених визначень випливає, що джерелом формування державного боргу є лише державні запозичення у формі цінних паперів та кредитних угод. При цьому, не зрозуміло, куди віднести зобов'язання держави щодо погашення гарантованого державою боргу та щодо відновлення заощаджень громадян, які держава отримала в результаті правонаступництва.

Граничний обсяг державного боргу визначається статтею 18 Бюджетного кодексу України, в якій зазначено, що величина суми боргу не має перевищувати 60% фактичного річного Внутрішнього Валового Продукту України. У разі перевищення граничної величини боргу Кабінет Міністрів України зобов'язаний вжити термінових заходів з метою зменшення суми державного боргу до встановленої величини й нижче. Розмір державного боргу розраховується у грошовій формі як непогашена основна сума прямих боргових зобов'язань

держави. Стан державного боргу визначається на останній день звітного періоду та включає операції за цей день [2].

Порівнюючи положення чинного бюджетного законодавства та наукових доробок можливо зазначити, що визначення, яке міститься у Бюджетному кодексі України, є вужче ніж сукупність відносин, які здійснюються в межах державного боргу.

Аналіз положень чинного законодавств, напрацювань фінансової та юридичної науки дає можливість зробити висновок, що змістом категорії «державний борг» є суспільні відносини, що виникають щодо появи боргових зобов'язань, їх обслуговування, погашення, а також визнання боргових зобов'язань у формі державних цінних паперів, інших форм здійснення бюджетних запозичень, боргових зобов'язань, а також інших зобов'язань, що держава взяла на себе, відповідно до положень чинного національного законодавства та міжнародних договорів.

Сутність та зміст державного боргу розкривається через його основні функції. Можливо виокремити дві основні функції, а саме фіскальну та регулятивну.

Фіскальна функція полягає в тому, що за допомогою боргових зобов'язань відбувається забезпечення держави відповідними фінансовими ресурсами для виконання покладених на неї завдань, функцій та взятих зобов'язань, коли не вистачає власних доходів. Державний борг дозволяє отримати додаткові фінансові ресурси для забезпечення покриття дефіциту державного бюджету. Таким чином, завдяки залученню коштів через борг виникає можливість забезпечити фінансування поточних потреб держави, а саме виплата заробітних плат робітникам бюджетних установ, реалізація бюджетних програм соціального та економічного характеру, державне фінансування охорони здоров'я та освіти. Через державний борг поточні витрати можуть бути частково перенесені на майбутні покоління, що споживатимуть вигоди від інвестицій, профінансованих за рахунок боргових зобов'язань. У короткостроковій перспективі державний борг може зменшити податкове навантаження на населення та бізнес, зберігаючи

рівень державних послуг. Використання боргу як інструменту фінансування свідчить про кредитоспроможність держави та може підтримувати довіру інвесторів та міжнародних партнерів [59, с. 32].

Регулятивна функція полягає у тому, що боргові зобов'язання використовуються у якості інструменту регулювання макроекономічного характеру для стимулювання економічного розвитку країни. Національний банк України може здійснювати операції щодо купівлі або продажу державних цінних паперів. Ці операції впливають на обсяг грошей в обігу, що дозволяє регулювати інфляцію та підтримувати стабільність фінансової системи. Держава може випускати спеціальні облігації для фінансування конкретних проектів або секторів економіки, таким чином спрямовуючи інвестиції в пріоритетні напрямки [71, с. 310].

Т.П. Вахненко також виокремлює перерозподільну функцію, яка полягає у зміні розподілу фінансових ресурсів між різними економічними агентами (громадянами, підприємствами, урядом) та між поколіннями за допомогою запозичень і виплат за борговими зобов'язаннями, та валютно-фінансову функцію, яка включає в себе використання державних позик для підтримки стабільності національної валюти, забезпечення платіжного балансу та розвитку фінансового ринку [28, с. 68]. Є.В. Крайчак, окрім вищенаведених виокремлює інвестиційну та інтегруючу функції державного боргу [60, с. 147].

Для повноцінного розуміння змісту та сутності категорії «держаний борг» доцільного розглянути її співвідношення з категорією «державне запозичення». Ці категорії взаємообумовлюють одна одну, так як борг формується внаслідок здійснення операцій у сфері державних запозичень.

Засадами запозичення є строковість, платність, поверненість. Державні запозичення використовують найчастіше як джерело покриття бюджетного дефіциту і в майбутньому скеровують на фінансування відповідних державних потреб. Разом з тим, державні запозичення здійснюють з метою фінансування державного бюджету, а також фінансування державного боргу.

Державне запозичення – це засіб фінансування державних видатків, а борг – їхня складова частина. Борг (боргові зобов'язання) – це потенційні та реальні бюджетні видатки [66, с. 295].

Управління державним боргом передбачають здійснення бюджетних запозичень, які можливо здійснювати, якщо є довіра і впевненість в державі як до позичальника. Якщо немає довіри до держави, як позичальника, то запозичення не реалізовується або реалізовується з порушенням відповідних принципів. При цьому, борг існує доти, поки не буде погашений. Навіть за обставин політичної стабільності і здорової економіки державні облігації можуть рефінансуватись за рахунок випуску нових [48, с. 54].

З точки зору методів фінансової діяльності відносини щодо державних запозичень відносяться до добровільного методу мобілізації фондів грошових коштів, тоді як обслуговування боргу і здійснення розрахунків є методами розподілу та використання фондів грошових коштів. Державні запозичення є методом мобілізації коштів, а коли виникає потреба здійснення розрахунків за наданими гарантіями надходження до централізованих фондів не відбувається.

Таким чином, основним критерієм розмежування відносин у сфері державного боргу і державного запозичення є вид боргового зобов'язання, підстави їхнього виникнення, спосіб реалізації та обслуговування, а також методи фінансової діяльності держави. Державне запозичення це одна з груп суспільних відносин, що становлять інститут державного боргу.

Правовий статус держави як суб'єкта відносин, що розглядаються, необхідно розглядати як позичальника, боржника та гаранта. Саме це є підставою виокремлення видів боргових зобов'язань та їхні правові форми.

Зміст державного боргу, його кількісні та якісні показники виходять за межі державного запозичення. Отже, державний борг де-факто і де-юре має дещо інші складові, ніж результат здійснення бюджетних запозичень. Наприклад, заборгованість публічного сектору; борг, прийнятий на умовах правонаступництва тощо [41, с. 58].

Таким чином, зміст державного боргу не доцільно розглядати лише у зв'язку з поняттям державне запозичення. Зміст і структура державного боргу складається не лише з операцій по залученню державних запозичень.

## 1.2 Склад та структура державного боргу

У загальному вигляді зміст державного боргу становлять відносини щодо здійснення державних запозичень, що виникають у зв'язку з прийняттям державою у належній правовій формі відповідних боргових зобов'язань, щодо здійснення розрахунків за прийнятими зобов'язаннями, щодо управління, обліку та контролю у сфері державного боргу.

Якщо мова йде про здійснення державних запозичень, то реалізується метод добровільної мобілізації грошових коштів до централізованих фондів держави. Таким чином, суб'єкт відносин щодо здійснення державних запозичень вступають у них за добровільною згодою і вільним волевиявленням.

Основними формами здійснення державних запозичень є емісія цінних паперів та підписання кредитних угод. Емісія держаних цінних паперів, як правило, застосовується на внутрішньому ринку, кредитні угоди – на зовнішньому рику.

Згідно зі статтею 3 Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» цінним папером є документ установленої форми з відповідними реквізитами, що посвідчує грошове або інше майнове право, визначає взаємовідносини емітента цінного папера (особи, яка видала цінний папір) і особи, що має права на цінний папір, та передбачає виконання зобов'язань за таким цінним папером, а також можливість передачі прав на цінний папір та прав за цінним папером іншим особам [4]. Той підхід, що застосовується на сьогоднішній день щодо визначення цінних паперів дозволяє однозначно трактувати та використовувати у правозастосовчій практиці.

Визначення достатньо чітке, однак, як зазначає О. Кологойда, при застосуванні до предмету, що розглядається, всіх перелічених критеріїв, є

вірогідність не віднести до цінних паперів те, що ними безумовно є, натомість, якщо визнавати достатнім наявність лише одного критерію, виникне підстава для віднесення до цінних паперів ряду інших документів [58, с. 37].

Гедзюк О.В., досліджуючи правове регулювання бюджетних надходжень від операцій з цінними паперами підтримує підхід, щодо розкриття сутності будь-якого об'єкта дослідження через функції, які ним виконуються. Такий підхід дає можливість розглядати зміст та сутність цінного паперу через його функції, як фінансового інструмента. Прихильники зазначеного підходу виокремлюють такі ознаки цінних паперів: це засіб залучення і розподілу фінансових ресурсів; це джерело доходу, який може бути регулярним (у вигляді щорічних виплат дивідендів по акціях або процентних доходів і купонних платежів по облігаціях) або разовим (у разі продажу цінних паперів за ціною вище покупної, або отримання частини майна ліквідованого акціонерного товариства), вираженим у грошовому або іншому майновому еквіваленті; це інструмент регулювання та контролю як централізованих, так і децентралізованих фінансових процесів; може виступати в якості платіжного інструменту (векселі, чеки), тим самим, замінюючи гроші [33, с. 191].

Завдяки наведеним ознакам цінні папери виконують перш за все функцію акумулювання грошових коштів, похідними від якої є регулююча, контрольна, розподільча, накопичувальна та платіжна функції.

Виходячи з наведеного, цінний папір можливо розглядати як фінансовий інструмент, застосування якого дає можливість учасникам ринку цінних паперів впливати та грошові та майнові відносини контрагента. Суб'єкти, що здійснюють емісію цінних паперів, мобілізують та розподіляють грошові кошти, а власники – отримують дохід та інколи мають можливість застосовувати їх як платіжний інструмент.

На сучасному етапі розвитку економічної системи цінні папери посідають важливе місце у якості основного інструменту боргової політики держави. На сьогоднішній день фінансові ринки цінних паперів розвиваються в напрямку уніфікації, що, в свою чергу, обумовлює появу уніфікованих різновидів боргових

цінних паперів держави як на внутрішньому рівні, так і на міжнародному. Боргова політика, що запроваджена та реалізується країною обумовлює види цінних паперів держави, що випускаються в країні. Коли приймається рішення щодо емісії відповідного обсягу та видів цінних паперів необхідно брати до уваги вже існуючий обсяг державного боргу, що безпосередньо має вплив на соціально-економічні процеси, що здійснюються в країні. Покращення практики застосування державних цінних паперів у якості інструменту реалізації ефективної боргової політики обумовить вирішення питань щодо погашення заборгованості держави.

Сучасна світова практика засвідчує, що державні цінні папери застосовуються як основна форма державних запозичень та дають змоги здійснювати залучення значних обсягів фінансових ресурсів. Операції з державними цінними паперами є інструментом грошово-кредитної політики, яку проводить Центральний банк країни з метою регулювання рівня грошової маси в обігу. Фінансово-кредитні установи можуть використовувати державні цінні папери як високоліквідні активи, які характеризуються високим ступенем ліквідності та безризиковості [83, с. 98-99].

Відповідно до положень Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» боргові цінні папери – це цінні папери, що посвідчують відносини позики та передбачають зобов'язання емітента чи особи, яка видала неемісійний цінний папір, сплатити у визначений строк кошти, передати товари або надати послуги відповідно до зобов'язання» [4]. Наведений закон передбачає такі види боргових цінних паперів, як облігації підприємств, державні облігації України, казначейські зобов'язання України, ощадні сертифікати, векселі, облігації міжнародних фінансових організацій, облігації Фонду гарантування вкладів фізичних осіб.

Державні цінні папери випускаються у вигляді облігацій, казначейських зобов'язань і фінансових казначейських векселів. Державні облігації емітуються державою та використовуються для мобілізації фінансових ресурсів до фондів

грошових коштів з метою забезпечення виконання державою покладених на неї завдань та функцій.

Термін «облігація» (лат. obligatio) в перекладі означає зобов'язання. Державні облігації є емісійними, борговими цінними паперами. Емісія облігацій, як і інших цінних паперів, включає їх випуск і розміщення. Під час розміщення державних облігацій між емітентом та власником виникають відносини позики, в межах яких у емітента виникають зобов'язань щодо повернення власнику облігації її номінальної вартості і сплаті доходу у розмірі, зазначеному в умовах емісії, якщо інше не передбачено умовами розміщення облігацій [101, с. 142].

Основна мета емісії державних облігацій полягає в залученні та накопиченні фінансових ресурсів для їх використання у майбутньому на задоволення цілей та потреб держави та органів державної влади. Відносини, які здійснюються щодо випуску та обігу державних цінних паперів мають фінансово-правовий характер, враховуючи їх правову природу. Конкретний обсяг емісії державних облігацій для відповідного бюджетного періоду визначається щорічним законом про Державний бюджет на відповідний рік.

Відповідно до статті 7 Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» визначає облігацію як цінний папір, що посвідчує внесення його першим власником коштів, визначає відносини позики між власником облігації та емітентом, підтверджує зобов'язання емітента повернути власникові облігації її номінальну вартість у передбачений проспектом або рішенням про емісію цінних паперів (для державних облігацій України – умовами їх розміщення) строк та виплатити доход за облігацією, якщо інше не передбачено проспектом або рішенням про емісію цінних паперів (для державних облігацій України – умовами їх розміщення) [4]. Облігації, що випускаються для задоволення інтересів держави є ефективним позиковим інструментом, якому притаманні певні особливості. До таких особливостей відноситься поверненість, тобто сума коштів, що зазначена в облігації підлягає поверненню її власникові. Наступною особливістю є строковість, тобто сума позики має бути повернена у чітко визначені умовами емісії терміни. Також до особливостей належить оплатність,

тобто за користування позикою боржник виплачує кредитору винагороду, вона може бути як фіксованою сумою, так і визначена у відсотках. Державні облігації України поділяються на облігації внутрішніх державних позик України, облігації зовнішніх державних позик України та цільові облігації внутрішніх державних позик України.

Для усіх різновидів облігацій встановлений однаковий механізм їх випуску та розміщення. Облігації випускаються у вигляді записів на відповідних електронних рахунках у депозитарії Національного банку України. Кожний випуск державних облігацій оформляється глобальним сертифікатом, який зберігається у депозитарії НБУ. Усі державні облігації реалізуються фізичним і юридичним особам на добровільних засадах. Момент реєстрації набувача облігації в депозитарії НБУ і вважається моментом її придбання, після чого виникають права, передбачені емісією зазначеного цінного паперу. Права на державні облігації для їх власників засвідчуються виписками з рахунків у цінних паперах, що видаються депозитарієм НБУ.

Характерними особливостями цінних паперів, що емітуються державою є наступні: по-перше – боргові цінні папери, посвідчуючи відносини позики між державою та власником коштів, є частиною бюджетного процесу і не підлягають регулюванню Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку; по-друге – не дають права власнику на управління справами емітента; по-третє – дають право власнику на отримання доходу, передбаченого умовами розміщення [57, с. 81].

Казначейське зобов’язання України – державний цінний папір, що розміщується виключно на добровільних засадах серед фізичних осіб, посвідчує факт заборгованості Державного бюджету України перед власником казначейського зобов’язання України, дає власнику право на отримання грошового доходу та погашається відповідно до умов розміщення казначейських зобов’язань України. Номінальна вартість казначейських зобов’язань України може бути визначена у національній або іноземній валюті. Таким чином головною

відмінністю казначейських зобов'язань від облігацій є розміщення казначейських зобов'язань виключно серед населення.

Широке розповсюдження отримали казначейські векселі, які є формою короткострокових державних позичок. Фінансовий казначейський вексель – цінний папір, який посвідчує безумовне грошове зобов'язання центрального органу виконавчої влади, що здійснює казначейське обслуговування бюджетних коштів, яким оформлено заборгованість державного бюджету, сплатити після настання строку платежу визначену суму векселедержателю. Казначейські векселі є важливим інструментом забезпечення державного боргу, вони також виконують важливу роль у регулюванні монетарної сфери.

У сучасних умовах успішне функціонування економічної системи, а також збільшення рівня економічного розвитку не можливе без збільшення обсягу фінансових ресурсів. Державні цінні папери і є одним з найефективніших інструментів залучення додаткових кредитних коштів для досягнення завдань, які поставлені перед державою.

Разом з цінними паперами державні запозичення можуть здійснюватись і у формі кредитних угод. Як правило, ця форма застосовується на зовнішньому ринку, де кредиторами виступають міжнародні організації або інші держави. При цьому у певних випадках такі учасники фінансових правовідносин можуть висувати свої умови, за погодженням яких укладаються відповідні угоди. Однак слід зазначити, що укладенню угоди про державне запозичення обов'язково передує прийняття закону про Державний бюджет на поточний рік, яким деталізується розміри й інші умови запозичення.

Державні гарантії можуть надаватися виключно у межах і за напрямами, що визначені законом про Державний бюджет України, на підставі прийнятого рішення Кабінету Міністрів України або міжнародних договорів України. Метою надання державних гарантій є забезпечення часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, при цьому лише резидентів України. За дорученням Кабінету Міністрів України відповідні правочини щодо його рішень вчиняє Міністр фінансів України.

Державні гарантії надаються на умовах платності, строковості, а також забезпечення виконання зобов'язань у спосіб, передбачений законом. Правочин відносно надання державної гарантії укладається в письмовій формі та має передбачати: предмет гарантії, суб'єктів, обсяг зобов'язань та порядок їх виконання, права та обов'язки гаранта і кредитора, умови настання гарантійного випадку, строк дії гарантії.

Обов'язковою умовою надання державної гарантії є укладення договору між Міністерством фінансів України та суб'єктом господарювання про погашення заборгованості суб'єкта господарювання перед державою за виконання гарантійних зобов'язань. Істотними умовами такого договору мають бути зобов'язання суб'єкта господарювання: внести плату за надання державної гарантії; надати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань за гарантією; відшкодувати витрати державного бюджету, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань; сплатити пеню за прострочення відшкодування зазначених витрат. Пеня нараховується за кожний день прострочення сплати заборгованості у національній валюті з розрахунку 120 відсотків річних облікової ставки Національного банку України за офіційним курсом гривні до іноземної валюти, встановленим Національним банком України на день нарахування пені; надати гаранту права на договірне списання банком коштів з рахунків суб'єкта господарювання на користь гаранта [69, с. 130].

Державні гарантії не можуть надаватися для забезпечення боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, якщо джерелом повернення позик передбачені кошти, що будуть отримані з державного бюджету, крім боргових зобов'язань, що виникають за позиками від міжнародних фінансових організацій.

Суб'єкти, відносно яких приймається рішення щодо надання кредитів, залучених державою, або державних гарантій, зобов'язані надати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань та сплатити до Державного бюджету України плату за їх отримання у розмірі, встановленому Кабінетом Міністрів України, якщо інше не передбачено законом про Державний бюджет України.

Розмір та вид майнового забезпечення суб'єктів господарювання, у віданні яких є майно державної власності, визначає Кабінет Міністрів України.

Граничний обсяг державного боргу і гарантованого державою боргу, граничний обсяг надання державних гарантій визначаються на кожний бюджетний період законом про Державний бюджет України. Граничний обсяг надання державних гарантій не може перевищувати 3 відсотки планових доходів загального фонду державного бюджету. Загальний обсяг державного боргу та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 60 відсотків річного номінального обсягу валового внутрішнього продукту України [2, ст. 18].

У разі очікуваного перевищення цієї граничної величини Кабінет Міністрів України невідкладно звертається до Верховної Ради України за дозволом на тимчасове перевищення такої граничної величини та подає для схвалення план заходів з приведення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до встановлених вимог.

## 1.3 Класифікації державного боргу

Класифікація державного боргу є одним з основних засобів визначення ступеня реалізації боргової політики та визначення її впливу на економічну стабільність країни. Систематизація боргових зобов'язань за різними критеріями дає можливість виокремити особливості формування, обслуговування та погашення державного боргу.

Чинне законодавство не визначає розширеної класифікації державного боргу, зокрема внутрішнього та зовнішнього. Проте реалії життя потребують чіткості у розумінні змісту поняття державного боргу і його адекватного відображення у правових формах, оскільки кожен із елементів структури такого боргу має свої, характерні лише для нього підстави виникнення, порядок обслуговування і погашення. Тому дуже важливо, аби не відбувалось змішування понять щодо складових цієї категорії [55, с. 84].

Класифікувати означає розподіляти будь-які об’єкти, предмети, явища або поняття на класи, групи за спільними ознаками, властивостями [29, с. 432]. При цьому класифікацію не слід ототожнювати з структурою, так як, під структурою необхідно розуміти взаєморозміщення та взаємозв’язок складових частин цілого; будова, або устрій чи організація чого-небудь. Таким чином, структура і класифікація – це неоднакові категорії. Зокрема, класифікація передбачає наявність спільних для окремих елементів критеріїв, тоді як структура – цілісну єдність і взаємозв’язок чи взаємозумовленість складових елементів між собою.

До складу державного боргу входять державні боргові зобов’язання, що передбачені чинним національним законодавством. Борові зобов’язання держави можуть відрізнятися в залежності від підстав виникнення і механізму їх обслуговування. У загальному вигляді ж, державні боргові зобов’язання можуть мати різні форми і змінюватись з року в рік [97, с. 50].

Основною відмінністю, яка базується на нормах чинного законодавства щодо «класифікації» та «структури» державного боргу, є те, що класифікація – це визначений нормативно-правовим актом порядок групування боргових зобов’язань держави за типом кредитора та за типом боргового зобов’язання, застосування якого не обмежено у часі. При цьому, відповідно до положень чинного бюджетного законодавства Верховна Рада України зобов’язана щорічно затверджувати структуру державного внутрішнього боргу на відповідний рік. Це свідчить про те, що структура державного боргу має тимчасовий характер, а саме один рік, тобто бюджетний період. Структуру державного боргу створюють відповідно до класифікації державного боргу, визначеній у Бюджетній класифікації [15].

Бюджетне законодавство України визначає Бюджетну класифікацію, складовою частиною якої є класифікація фінансування бюджету та класифікація боргу. Відповідно до п. 3 статті 2 Бюджетного кодексу України, бюджетна класифікація – це єдине систематизоване згрупування доходів, видатків (у тім числі кредитування за вирахуванням погашення) та фінансування бюджету за ознаками економічної сутності, функціональної діяльності, організаційного

устрою та іншими ознаками відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів [2]. Класифікація фінансування бюджету, і класифікація боргу мають спільні критерії групування відповідних елементів, а саме: тип кредитора та тип боргового зобов'язання. Класифікація фінансування бюджету полягає у згрупуванні фінансових ресурсів з метою покриття дефіциту бюджету, а також конкретизації напрямів використання коштів, що накопичились унаслідок профіциту бюджету. Класифікація боргу систематизує інформацію про усі боргові зобов'язання держави.

Однією з основних проблем диференціації державного боргу є його класифікація на два таких різновиди, як внутрішній і зовнішній. Відповідно до бюджетної класифікації борг можливо класифікувати за типом кредитора та за типом боргового зобов'язання.

Розділ «Класифікація боргу за типом кредитора» складається з двох підрозділів: внутрішній борг та зовнішній борг. У літературі застосовуються різні підходи до визначення критеріїв поділу державного боргу на внутрішній і зовнішній. Так можливо виокремити такі критерії, як ринок розміщення та валюту запозичення або лише сферу розміщення, або за критерієм резиденства, або відповідно до валюти зобов'язань. Кожен із цих критеріїв передбачає особливу правову форму реалізації боргового зобов'язання, його обліку, звітності, контролю; існують свої особливості у визначенні правового статусу суб'єктів та учасників відносин у зовнішніх та внутрішніх боргових зобов'язаннях тощо.

Відповідно до валюти зобов'язань борги, деноміновані у гривнях, вважаються внутрішніми, а деноміновані в іноземній валюті – зовнішнім. Дана класифікація була придатною і діючою в умовах закритої економіки, коли існувало чітке розмежування валюти проведення внутрішніх і зовнішніх економічних операцій у зв'язку з неконвертованістю національної валюти [46, с. 292]. В сучасних умовах, коли до ринку державних цінних паперів мають доступ нерезиденти, застосування такого критерію є недоцільним.

Що ж стосується бюджетної класифікації боргу, то його поділ на внутрішній та зовнішній доцільно здійснювати на підставі критерію резиденства суб'єкта надання позики.

Зовнішній борг охоплює п'ять видів заборгованості, а саме: заборгованість за позиками, одержаними від міжнародних фінансових організацій; заборгованість за позиками, одержаними від органів управління іноземних держав; заборгованість за позиками, одержаними від іноземних комерційних банків, інших іноземних фінансових установ; заборгованість за випущеними цінними паперами; заборгованість, не віднесена до інших категорій.

Також проблемність розуміння державного зовнішнього боргу полягає у виокремленні різновидів боргових зобов'язань, за якими боржником є саме держава в особі уряду.

Враховуючи проблеми невизначеності державного зовнішнього боргу в Україні в чинному законодавстві слід звернутися до міжнародної практики правового розуміння та формулювання поняття державного зовнішнього боргу. Для уніфікації розуміння концепції державного зовнішнього боргу та його складових велика робота була проведена різними департаментами та відділами Міжнародного валютного фонду, що дало змогу сформулювати стандарти зовнішнього боргу ще у 1998 році. На підставі цих стандартів почали застосовувати окремі категорії показників для зовнішнього боргу поряд з показниками щодо трьох основних складових, а таких саме суб'єктів, як Уряд, банківських установ різного рівня банківської системи держави і для державних нефінансових корпорацій та для приватного сектора з подальшим їх поділом [104, с. 268].

Держава повинна мати змогу у відповідній мірі здійснювати оцінку власних вразливих факторів, що впливають на погашення заборгованостей щодо зобов'язань на зовнішньому ринку, для того щоб визначити борги, які повинні бути погашені у короткостроковій перспективі. Ці данні потрібні також і для позикодавців, щоб мати можливість здійснювати контроль за зобов'язаннями держави на зовнішньому ринку. При цьому треба розмежовувати державний

зовнішній борг та заборгованість перед нерезидентами. Таким чином дискусію щодо правового регулювання державного боргу можливо розв'язати шляхом чіткого визначення особи боржника. В разі, якщо мова йде про державний борг, то таким суб'єктом, як правило, виступає Уряд. Якщо ж запозичення здійснювали треті особи під державні гарантії, то фактично Уряд виступає у якості боржника від імені держави і повинен відповідати за надані гарантії. Ці відносини також охоплюється категорією державний зовнішній борг. В разі, якщо мова йде про заборгованість перед нерезидентами і боржником є суб'єкт, що не має відношення до держави, то основне значення таких коштів полягає у впливі на рівень економічного розвитку та забезпечення фінансової стабільності держави. Для визначення цього впливу і можливостей його коригування варто застосовувати розроблену світовою громадськістю класифікацію зовнішніх боргових зобов'язань і, можливо, визначати її як класифікацію публічного зовнішнього боргу [27, с. 42].

Таким чином, основною ознакою, що лежить в основі поділу державного боргу на внутрішній і зовнішній повинен бути принцип резиденства.

В свою чергу, підставою визначення державного зовнішнього боргу є обов'язок Уряду погасити боргове зобов'язання перед іноземним суб'єктом. А таке зобов'язання може виникнути або унаслідок здійснення запозичення, або в результаті укладення міжнародної угоди, предметом якої є зобов'язання Уряду щодо гарантування погашення боргового зобов'язання третьої особи незалежно від форми її власності.

Що ж стосується внутрішнього державного боргу, то він може бути виражений як в національній, так і в іноземній валюті.

Внутрішнім державним боргом є державна заборгованість перед економічним і соціальним секторами, що утворилась в результаті використання відповідних фінансових інструментів, таких як державні облігації чи інші державні цінні папери, для залучення коштів для реалізації урядових планів і мандатів. Сутність полягає в тому, що уряд позичає на внутрішньому ринку кошти у суб'єктів, які стають кредиторами уряду, а уряд бере на себе обов'язок

повернути кошти разом з відсотками протягом визначеного періоду часу. Внутрішній державний борг є важливим інструментом фінансування державного бюджету та здійснення економічних реформ у країні. [93, с. 165 ].

Відповідно до Бюджетної класифікації внутрішній борг охоплює: заборгованість за позиками, одержаними з бюджетів різних рівнів та державних фондів; заборгованість перед банківськими установами та іншими фінансовими установами; заборгованість перед іншими органами управління; заборгованість за випущеними цінними паперами; внутрішню заборгованість, що не належить до інших категорій.

В країнах з розвиненою економікою внутрішній борг складає основну частину державного боргу. Відповідно до чинного законодавства державний внутрішній борг охоплює позики уряду і позики, що здійснені у разі безумовної гарантії уряду, з метою забезпечення фінансування загальнодержавних програм. До боргових зобов'язань уряду відносяться емітовані цінні папери, інші зобов'язання у грошовій формі, що гарантовані урядом, а також одержані ним кредити. Боргові зобов'язання уряду можуть бути короткостроковими – до 1 року, середньостроковими – від 1 до 5 років, та довгострокові – більше 5 років.

До складу боргових зобов'язань уряду належить також частина боргових зобов'язань уряду колишнього Союзу РСР, яку взяла на себе Україна [6;7].

На науковому та практичному рівні відбувається розмежування державної заборгованості та державного боргу. А саме державна заборгованість значно ширша ніж державний борг. Зокрема, у науково-практичному коментарі Бюджетного кодексу України визначено, що державний борг становить лише одну з частин державної заборгованості [72, с. 112].

Враховуючи різні підстави виникнення боргових зобов'язань, різних джерел покриття бюджетного дефіциту, з метою визначення повного складу внутрішнього державного боргу заслуговують увагу висновки вчених у сфері економіки, що запроваджують відповідну класифікацію внутрішнього державного боргу. Вони пропонують склад внутрішнього державного боргу розділити на декілька основних підвидів, в залежності від економічного змісту відповідних

статей державного боргу [41, с. 60]. Попри певну різноманітність складових, загальними для всіх критеріями є потреба у веденні розрахунку за рахунок коштів публічних фондів держави, а саме за рахунок коштів державного бюджету та передбачення відповідної заборгованості у нормативно-правових актах.

Внутрішній борг, як фінансово-правова сутність, являє собою державні зобов'язання перед необмеженою кількістю кредиторів, визначених законом, у валюті відповідної країни. Він включає боргові зобов'язання національних суб'єктів в іноземній валюті тільки для самої країни в контексті використання спеціального зовнішнього боргу. Внутрішній державний борг є складною категорією, яка має як позитивні, так і негативні наслідки для економіки та фінансової стабільності країни [79, с. 23].

Внутрішній державний борг не обов'язково повинен мати негативний вплив на економічне життя держави. Результативне та ефективне управління внутрішнім боргом також може мати й позитивний вплив на економіку країни. Так як акумульовані кошти можуть використовуватись на здійснення фінансування інфраструктурних проєктів, громадських програм або розвитку відповідних галузей економіки, які безпосередньо впливають на підвищення економічного рейтингу країни.

Проте, якщо керівництво держави не зможе здійснити ефективне управління внутрішнім боргом, його обслуговування може негативно вплинути на економічне становище в країні. Якщо держава не в змозі вчасно погасити борг, це може призвести до збільшення податкового навантаження на громадян і підприємства, оскільки державі, можливо, доведеться збільшити податки, щоб отримати необхідні кошти. Це може знизити споживчу активність та економічний інвестиційний потенціал. [28, с. 134].

Загальний обсяг внутрішньої заборгованості держави можна поділити на монетизований борг та немонетизований борг [22, с. 131]. Монетизований борг складається з боргів, що виникли з кредитних стосунків між державою та банками. Його розмір залежить від сукупності усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань держави, включаючи і видані гарантії за кредитами, що

надаються позичальникам, органам місцевого самоврядування, державним підприємствам. Монетизований борг закріплюють у балансах таких фінансових установ, як банки, це дає можливість здійснювати аналіз його динаміки без особливих ускладнень.

Що стосується немонетизованого боргу, то аналіз його динаміки набагато складніший, адже основні його показники залежать від боргових відносин держави та реального сектора економіки. Немонетизований борг охоплює всі невиконані державою фінансові зобов'язання, що передбачені чинним законодавством, та зобов'язання господарського характеру. До таких зобов'язань можливо віднести виплата пенсій, стипендій, допомог, заробітної плати та інших видів соціальних виплат, а також зобов'язання, що виникають з державних замовлень, при наданні послуг державними установами.

Відповідно до положень Порядку відображення операцій, пов'язаних з державним боргом, у разі планування та виконання державного бюджету здійснюється розподіл державних боргових зобов'язань [16]. При цьому такої класифікації боргових зобов'язань іншим нормативно-правовими актами не передбачено. Саме тому надання Міністерством фінансів України інформації про Державний борг України за ознакою умовності не узгоджується з положеннями чинного законодавства, а саме з Бюджетним кодексом України.

Відповідно до Спеціального стандарту поширення даних із державного боргу, що розроблений Міжнародним валютним фондом, і виконання якого забезпечується нашою державою, виокремлюють певні складові та категорії даних, що своїм змістом визначають види державного боргу [21]. Одиницею виміру даних є гривня. Складовими державного боргу є державний та гарантований державою внутрішній борг і державний та гарантований державою зовнішній борг.

Враховуючи зміст та характерні ознаки боргових зобов'язань держави їх можна класифікувати за відповідними критеріями. В залежності від ступіні участі держави щодо погашення та обслуговування боргу, його можна поділити на прями і непрямий, або умовний. Прямий державний борг утворюється шляхом

отримання кредитів, коли безпосереднім позичальником є держава, та емісія державних цінних паперів у вигляді державних позик. Обслуговування такого боргу здійснюється за рахунок коштів державного бюджету. Умовний державний утворюється шляхом отримання кредитів, іншими позичальниками під державні гарантії, тобто виникає гарантований державою борг. Зобов'язання щодо обслуговування та погашення цих кредитів здійснює безпосередній позичальник, який особисто погашає кредити за рахунок власних коштів, таким чином зобов'язання держави щодо погашення таких кредитів мають умовний характер. В разі, якщо позичальник не виконує свої боргові зобов'язання щодо погашення кредиту, тоді, згідно з умовами угоди про позичання, набуває чинності державна гарантія щодо виконання платежів на користь кредитора. У такому разі умовні державні фінансові зобов'язання стають прямими [56, с. 87].

Залежно від ринку розміщення боргових зобов'язань, тобто на внутрішньому чи зовнішньому ринку, можна виокремити внутрішній і зовнішній державний борг. На підставі валютної структури боргового зобов'язання державний борг поділяється на борг в національній валюті та в іноземній валюті.

Залежно від виду та строків здійснення виплат борг буває капітальний та поточний. Під поточним боргом слід розуміти сукупність короткострокових фінансових зобов'язань держави, що утворилися в результаті дефіциту державного бюджету. Його необхідно відмежовувати від довгострокового боргу, що погашається протягом кількох років. До складу поточного боргу, як правило, входять виплати за відсотками, які є обов'язковими для виконання протягом поточного року, а також короткострокові зобов'язання у формі державних цінних паперів, таких як казначейські векселі або облігації, термін погашення яких не перевищує одного року.

В свою чергу під капітальним боргом слід розуміти сукупність довгострокових фінансових зобов'язань держави, що утворилися шляхом залучення фінансових ресурсів з метою фінансування інвестиційних проєктів. У порівнянні з поточним боргом, що повинен бути погашений протягом одного року, капітальний борг погашається протягом кількох років, а іноді і більше.

В залежності від типів боргового зобов’язання виокремлюють ринкові та неринкові боргові зобов’язання. При цьому, ринкові зобов’язання поділяються на внутрішні боргові інструменти та зовнішні боргові інструменти. Наведена класифікація державного боргу дає можливість більш системно відображати стан боргових зобов’язань держави; забезпечує формування чіткої структури державного боргу та його обсягів; відтворює особливості різних видів боргових зобов’язань та їх співвідношення у загальній структурі боргу; допомагає формувати стратегію реалізації боргової політики держави [45, с. 52].

В національному законодавстві є необхідність передбачати види і типи боргових зобов’язань уряду, що дасть можливість подолати прогалини діючого законодавства з цього питання, адже законодавче визначення наявне лише щодо внутрішнього державного боргу.

# РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ

## 2.1 Поняття та сутність управління державним боргом

Дефіцитне фінансування можна вважати одним з інструментів державного регулювання [39, с. 83]. Управління та обслуговування державним боргом є різновидом фінансової діяльності держави. Отже поняття «управління державним боргом» доцільно розглядати як процес реалізації особливої компетенції органами державної влади, як загальної, так і спеціальної компетенції у сфері фінансів. На думку І.Б. Заверухи, сьогодні у теоретичному аспекті є достатньо підстав визначити цю групу суспільних відносин як складову фінансово-правового інституту державного боргу [43, с. 313].

Великі обсяги та прискорені темпи збільшення державного боргу в більшості розвинутих країн обумовлюють потребу розробки підходів та механізму регулювання державного боргу з врахуванням позитивних та негативних наслідків у фінансовій та економічній системі, що обумовленні борговими зобов'язаннями держави. Державний борг є певним засобом, за допомогою якого відбувається стимулювання розвитку економіки країни, а саме таких її аспектів, як грошовий обіг, темпів соціально-економічного розвитку, попередження інфляційних процесів, збільшення рівня споживання, об'ємів залучених інвестицій і обсягів заощаджень. З іншого боку, вибір неефективних інструментів та форм фінансування дефіциту бюджету, нераціональне використання коштів, одержаних від державних запозичень, неадекватна політика у сфері управління внутрішнім боргом в сукупності з проведенням необґрунтованої грошово-кредитної політики, можуть призвести до негативних наслідків для економічного розвитку країни [62, с. 57 ].

У іноземних економічних виданнях управління державним боргом розуміють як вплив на структури та зміст боргових зобов'язань держави, якщо сукупний об'єм заборгованості вже визначений. Е. Ролф під управлінням державним боргом

розуміє дії уповноважених на те органів, а саме центрального банку держави або казначейства, які спрямовані на зміну кількості і видів цінних паперів в обігу [44, с. 241]. Таким чином, управління характеризується як сукупність відповідних дій уповноважених на те органів державної влади, а саме уряду, центрального банку та державного казначейства, що обумовлюють зміну в складі та структурі державного боргу.

На думку О.С. Новосьолової, управління державним боргом слід розуміти, як сукупність дій держави, пов'язаних із вивченням структури кредитного ринку, емісії нових позик і формування умов випуску, з погашенням відсотків за позиками, що вже випущені, запровадження конверсій та консолідацій боргових зобов'язань, визначення курсу облігацій на грошовому ринку, здійснення заходів з визначення рівня дохідності щодо державного кредиту, а також здійснення погашення позик, що були випущені раніше і термін дії яких уже закінчився [77, с. 302].

Управління державним боргом, як процес, охоплює правовий, інституційний, функціональний, технічний та економічний аспект, це залежить від того, що саме розглядати у якості об'єкту регулювання. Саме від визначення доцільних способів та наслідків такого управління залежить сутність державного боргу як обтяження, чи фактору стимулювання для підвищення рівня економічного розвитку. Таким чином, до функціональної структури процесу управління державним боргом належать безпосереднє управління, обслуговування і контроль [11].

С.І. Юрій та В.М. Федосов під управлінням державним боргом розуміють «комплекс заходів, що здійснюються державою в особі уповноважених органів щодо визначення обсягів та умов залучення коштів, їх розміщення і погашення, а також забезпечення платоспроможності держави» [103, с. 236].

На думку В.П. Кудряшова під управління державним боргом необхідно розуміти заходи органів державної виконавчої влади із залучення і використання фінансових ресурсів за умов позики [61, с. 305].

За визначенням М.І. Карліна: «управління державним боргом – це сукупність заходів держави з виплати відсоткових доходів кредиторам і погашення позик,

визначення умов і випуску нових позик». Проблема управління державним боргом полягає в забезпечені платоспроможності держави, реальних джерел його погашення [53, с. 197].

Тобто управління борговими зобов'язаннями держави зводиться до створення платоспроможної держави, тобто до формування можливостей погашати свої боргові зобов'язання. До того ж управління державним боргом можливо розглядати як у вузькому, так і широкому значенні. Щодо широкого розуміння, то його зміст полягає у тому, що управління держаним боргом необхідно розглядати як складову державної фінансової політики, при реалізації якої держава виступає у ролі позичальника чи гаранта. Реалізація цієї політики здійснюється органами законодавчої влади та урядом шляхом узгодження грошово-кредитної та фінансової політики щодо доходів та видатків держави, здійснення узгоджених дій урядом та Національним банком України щодо реалізації державної боргової політики, розроблення ефективних заходів щодо зменшення рівня боргового навантаження шляхом здійснення активного управління державним боргом [36, с. 134]. Також до широкого розуміння доцільно віднести законодавчі засади правового регулювання суспільних відносин, що виникають під час формування, розміщення, обслуговування і погашення боргових зобов'язань держави.

Що стосується вузького розуміння, то його зміст полягає у розгляді управління державним боргом як сукупність заходів, що безпосередньо пов'язані з підготовкою до випуску та розміщенням боргових зобов'язань держави, наданням державних гарантій за борговими зобов'язаннями третіх осіб, здійсненням дій щодо обслуговування та погашення державного боргу, здійсненням контрольних заходів за станом державного боргу, а також встановленням правил функціонування ринку державних цінних паперів.

На рівні чинного законодавства, а також в наукових працях, поряд з категорією управління державним боргом застосовують категорію регулювання державного боргу. «Управління» це комплекс прийомів та засобів цілеспрямованого впливу на об'єкт, метою якого є отримання певного результату,

в свою чергу, «регулювання» це комплекс дій на певний об’єкт, не лише для досягнення певного результату, а також з метою забезпечення його функціонування в межах визначених умов, прогнозів. При цьому, управління є більш ширшим поняттям, так як, на рівні зі способами, прийомами та формами, принципами та функціями, воно охоплює відділи управління та підсистеми управління. Як зазначає О.О. Прутська, під управлінням державним боргом доцільно розуміти комплекс заходів, що приймаються державою в особі її уповноважених органів щодо визначення місць і умов розміщення і погашення державних позик, а також забезпечення гармонізації інтересів позичальників, інвесторів і кредиторів. Водночас управління державним боргом вимагає також і оптимізації витрат, пов’язаних з фінансуванням дефіциту державного бюджету [82, с. 39].

Застосування заборгованості, як одного з інструментів механізму державного регулювання економіки, обумовлює потребу звертати увагу уряду на прогалини та недоліки регулювання державного боргу. Таким чином, вимагає від уряду формувати стратегію управління державним боргом, що узгоджується з стратегією реалізації бюджетної та монетарної політики. Ефективність та адекватність управління державним боргом впливає на те, чи буде державний борг тягарем, чи фактором, що спричиняє економічний розвиток країни. Управління державним боргом може реалізовуватись різними засобами та методами, сукупність яких залежить від того, що виступає об’єктом, метою та завданням. Можливо виокремити декілька груп методів управління державним боргом. Умовно їх можна класифікувати як: прямі методи – засоби впливу через законодавство, визначення технічних характеристик боргових зобов’язань (доходність, термін обігу); опосередковані методи – через вплив на макро- і мікроекономічні важелі, операції на ринку тощо [52, с. 136].

Найчастіше управління державним боргом розглядається як сукупність заходів, засобів і шляхів контролю та регулювання державного боргу з метою визначення повноцінних джерел його фінансування, а також зменшення та нівелювання негативних наслідків. Так, С.Л. Лондар, О.В. Тимошенко управління

державним боргом визначають як сукупність державних заходів з визначення умов залучення коштів, їх розміщення і повернення, забезпечення необхідної платоспроможності держави [66, с. 200].

Основні напрями управління держаним боргом полягають у визначенні гарантованих джерел фінансових ресурсів для погашення державної заборгованості та помірковане використання коштів від державних запозичень.

У «Настановах по управлінню державним боргом», підготовленими фахівцями Міжнародного валютного фонду та Світового банку, управління державним боргом визначається як «процес розробки та виконання стратегії управління заборгованістю органів державного управління, яка дозволить залучити необхідну суму фінансування, виконати цільові установки уряду стосовно ступеня ризику і витрат, а також вирішить будь-які інші завдання, поставлені урядом у сфері управління державним боргом». За визначенням експертів Світового банку, ефективне управління державним боргом містить три специфічні взаємопов'язані процеси: вибір придатного виду фінансування, рішення про розмір запозичень, ведення повної та своєчасної звітності про існуючий борг держави. Критерієм ефективності операцій з державним боргом є досягнення економії коштів державного бюджету [48, с. 55].

На теперішній час існує велика кількість нормативно-правових актів, які в тій чи іншій мірі здійснюють правове регулювання порядку утворення державного боргу, його обслуговування та погашення, при цьому, необхідно зазначити, що вони не визначають єдиної цілісної системи, механізму, форм та засобів реалізації ефективного управління державним боргом.

На рівні діючого законодавства багато разів здійснювались спроби визначити зміст управління державного боргу. Чергова спроба знайшла своє відображення у Наказі Міністерства фінансів України, яким було затверджено Порядок відображення операцій, пов'язаних з державним та гарантованим державою боргом, при плануванні та виконанні державного бюджету. Так, відповідно до п. 1 ч. 1 зазначеного Порядку, управління державним боргом визначалось як сукупність заходів, що здійснюються державою, пов'язаних із утворенням,

обслуговуванням та погашенням державного та гарантованого державою боргу та спрямованих на зменшення ризиків, оптимізацію витрат і структури при здійснені державних запозичень та наданні державних гарантій [16].

Відповідно до п. 49-1 ч.1 ст. 2 Бюджетного кодексу України під управлінням державним боргом розуміється сукупність дій, пов'язаних із здійсненням запозичень, обслуговуванням і погашенням державного боргу, інших правочинів з державним боргом, що спрямовані на досягнення збалансованості бюджету та оптимізацію боргового навантаження [2].

Таким чином, наведене визначення фактично не зазнало істотних перетворень і передбачає здійснення заходів щодо досягнення економного використання коштів державного бюджету при погашенні та обслуговуванні державного боргу, управління часовими межами здійснення платежів та удосконалення складу та структури державного боргу. Також до змісту цього визначення доцільно відносити здійснення заходів щодо інформаційного та рейтингового забезпечення залучення коштів на ринках капіталу, здійснення видатків на дорадчі та юридичні послуги з питань управління державним боргом, емісії державних цінних паперів, запровадження сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій обробки інформації та зв'язку, формування та подальший розвиток інформаційно-аналітичної системи управління державним боргом, а також фінансування інших заходів, визначених відповідними актами Кабінету Міністрів України та Міністерством фінансів України.

Фахівців Рахункової палати України вважають, що коли Міністерство фінансів України визначає заходи з управління державним боргом, то порівнюючи з рекомендованим стандартом Світового банку, відбувається звуження цього поняття, і таким чином залишаються без уваги такі елементи механізму управління, як обрання джерела фінансування та визначення його обсягів, результативне та ефективне використання фінансових ресурсів від запозичень, застосування звітності про держані боргові зобов'язання. Також, Рахункова палата звертала увагу на те, що Міністерство фінансів України в процесі управління борговими зобов'язаннями держави досить інтенсивно

використовує на комерційних засадах послуги іноземних консультаційних і дорадчих фірм та оплати їх послуг [20].

Що стосується питання мети управління державним боргом, до слід зазначити, що погляди з цього питання також розходяться. Так, наприклад Г.В. Кучер розглядає проблему управління державним боргом зі сторони реалізації стратегії щодо підвищення рівня суспільного добробуту через зменшення витрат на його обслуговування [63, с. 49].

У загальному вигляді управління державним боргом має бути спрямоване на забезпечити його обсягу та структури на такому рівні, щоб це не створювало негативні наслідки щодо збільшення темпів соціально-економічного розвитку у майбутньому на довгостроковій перспективі.

У розвинених країнах органи управління державним боргом, як правило, переслідують цілі, які спрямовані на вирішення короткострокових та довгострокових проблем. В свою чергу, до цілей боргового фінансування, відповідно до міжнародних стандартів, можливо віднести досягнення платіжної спроможності казни, забезпечення збалансованості між стабільністю та витратами, забезпечення сталого розвитку та ефективності функціонування внутрішнього фінансового ринку [96, с. 179].

Забезпечення платіжної спроможності казни полягає не тільки в забезпеченні адекватного встановлення часових термінів погашення державного боргу, а й в забезпеченні необхідного об'єму фінансових ресурсів для погашення урядом державних боргових зобов'язань у короткостроковій перспективі, при цьому не використовуючи додаткову емісію грошей. Забезпечення збалансованості між стабільністю та витратами полягає у тому, що довгострокові та середньострокові боргові зобов'язання мають більший попит, а отримати найменшу вартість можливо лише беручи короткострокові боргові зобов'язання. При цьому слід враховувати, що чим менше часу передбачено для погашення боргових зобов'язань держави, тим більше державний борг відчуває зміни у рівні інфляції, зміни опиту та пропозиції на валютно-грошовому ринку.

В державах, де уряд є основним позичальником на внутрішньому кредитному ринку, основним завданням є забезпечення чесності та прозорості здійснення торгівлі цінними паперами та реалізації кредитних відносин. Це дозволяє заохочувати інвесторів і кредиторів користуватися цим ринком.

Визначена мета державного боргу обумовлює формування та запровадження стратегії реалізації боргової політики держави. Формування та запровадження стратегій щодо реалізації державної боргової політики повинне ґрунтуватися на таких показниках, які плануються досягнути. До таких показників відносяться бажаний об'єм державного боргу, співвідношення між фіксованим та несталим боргом, середні терміни погашення боргових зобов'язань та визначення граничних строків сплати, пропорційність між внутрішнім та зовнішнім валютним боргом, узгодженість між реальним та номінальним боргом.

В управлінні державним боргом, поряд з визначенням мети та стратегії, велике значення має операційний план, який повинен безпосередньо узгоджуватись цілями та стратегіями управління державним боргом.

Операційний план полягає в визначенні операцій з емісії боргових цінних паперів, напрями розвитку взаємовідносин та співпраці з кредиторами та фінансовими установами щодо створення та запровадження інформаційно-аналітичної системи для збирання, оцінювання та звітування за борговими операціями та ризиками. Програма державного боргу повинна включати такі кроки, як: вибір основних партнерів, іноземних або ж вітчизняних; створення належної процедури реалізації державного боргу (за допомогою проведення аукціону, або ж іншим способом); розробка програм підтримання зв'язків із кредиторами; розробка програми виявлення та керівництва операційними ризиками; розробка процедур підтримки фінансової прозорості [103, с. 19].

Що ж стосується планів уряду щодо здійснення запозичень, то під час складання проєкту Державного бюджету та його затвердження, здійснюється планування показників, що безпосередньо впливатимуть на зміст бюджету на відповідний бюджетний період. До таких показників відноситься перелік державних запозичень, за рахунок яких планується здійснювати фінансування

державний бюджет у плановому бюджетному періоді, обсяг емісії цінних паперів та її види, терміни здійснення та розрахунок боргового навантаження в наступних бюджетних періодах.

Обсяг витрат запозичень залежить від багатьох факторів, а саме структури державних зобов'язань за строками погашення і дохідності, валютної структури боргу, обсягу первинного дефіциту, а також комплексу чинників, що, звичай залежать від специфіки країни. Тобто це ті особливості, які загалом створюють передумови до ефективного управління, і навпаки, ті обставини, що перешкоджають і не можуть дозволити провадити ефективну політику. Це, зокрема: ступінь фінансової лібералізації як внутрішніх фінансових ринків так і зовнішніх (міжнародний капітал); стан ринкової інфраструктури, включаючи структуру вторинного ринку, ефективність платіжної системи, наявність обмежень для кредиторів; ефективність податкової системи; політико-економічні фактори [65, с. 21].

Таким чином, управління державним боргом в широкому розумінні це один із основних напрямів реалізації державної фінансової політики, що реалізується через діяльність органів державної влади щодо розробки боргової стратегії, встановлення цілей боргового фінансування, визначення об'єму державного боргу, здійснення контролю за державним боргом для забезпечення раціонального, ефективного та результативного використання бюджетних коштів та зменшення видатків на обслуговування державного боргу. В свою чергу, управління державним боргом у вузькому значенні необхідно розуміти як регламентована нормами права сукупність повноваження органів державної влади спеціальної компетенції щодо погашення та обслуговування державного боргу, раціоналізація складу та структури державного боргу, визначення видів та обсягів запозичень, встановлення періодичності та механізму емісії цінних паперів, випуск, обслуговування та погашення усіх видів боргових інструментів, надання державних гарантій, інформаційного забезпечення звітності та контролю у сфері державного боргу.

## 2.2 Принципи управління державним боргом

При здійснені відносин, що виникають у сфері державного боргу, відбувається реалізація прав й інтереси держави, як позичальника, її кредиторів, а також суб'єктів, щодо яких у держави виникають боргові зобов'язання здійснити розрахунки, як правило, у грошовій формі. Під час здійснення таких відносин відбувається узгодження та реалізація публічних і приватних інтересів, які мають тенденцію змінювати свою спрямованість в залежності від етапів і стадій реалізації боргових відносин. Забезпечення збалансованості та узгодженості таких інтересів, а також їх задоволення, повинно бути пріоритетом при здійснення боргових відносин, так як це є основним фактором фінансової, політичної та соціальної стабільності держави, а також її фінансової безпеки.

Враховуючи теоретичні основи та засади правового регулювання державного боргу можливо виокремити загальні, спеціальні, або фінансово-правові, та інституційні принципи управління державним боргом.

Слід зазначити, що формування галузевих фінансово-правових та інституційних принципів відбувається під впливом конституційних засад.

У демократичних державах, до яких відноситься й Україна, конституційні засади безпосередньо обумовлюють становлення та розвиток всіх правовідносин в країні, фінансові правовідносини не є виключенням. Такі засади виражаються у відповідних принципах, що мають характер загальних.

Загальність таких принципів полягає у тому, що вони обумовлюють можливість існування та функціонування держави. При цьому, фінансова діяльність, що здійснюється державою, є невід'ємним елементом життєдіяльності держави. Одним з інструментів фінансової діяльності є державний борг, який держава повинна управляти, обслуговувати та погашати. Нормативно-правове регулювання відносин щодо державного боргу формується та здійснюється під впливом положень основного закону держави – Конституції України.

До загальних відносяться такі принципи, як принцип державного суверенітету, принцип законності, принцип верховенства права, принцип рівності [80, с. 17].

Принцип державного суверенітету відноситься до загальних засад у не лише у теорії конституційного права, а й права Європейського Союзу. Актуальність розуміння змісту та реалізації цього принципу набуває нового значення особливо в контексті функціонування Європейського Союзу та євроінтергаційних процесів, що відбуваються в країнах піч час вступу нових до нього.

Принцип законності є загально-правовим принципом, що реалізується в усіх сферах державного та суспільного життя. Під законністю необхідно розуміти дотримання та виконання приписів, що містяться в Конституції України, законах та інших нормативно-правових актах всіма суб'єктами. Цей принцип повинен реалізовуватись як здійсненні правотворчої, так і правозастосовчої діяльності. Зміст принципу законності охоплює такі складові, як верховенство закону в системі юридичних актів, єдність законності, тобто однакове розуміння і дотримання законів, несуперечність норм, що становлять діючу систему права, обов'язковість норм права для всього населення, неприпустимість зворотної сили законів, що встановлюють нову, або більш тяжку юридичну відповідальність та ін [49, с. 198].

В Україні загальновизнаний і реалізується принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії, в свою чергу закони та інші нормативно-правові акти ухвалюють на основі Конституції України.

Якщо мову вести про принцип рівності, то слід зазначити, що він реалізується в рівності всіх перед законом, визначені рівних прав і обов'язків, рівних можливостей захисту перед судом, незалежно від національності, статі, релігії, походження, місця проживання, посадового стану та інших обставин. Іноземці та особи без громадянства, що перебувають на території України на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими

Конституцією України, законами чи міжнародними договорами України [1, ч. 1 ст. 26]. З положень чинного законодавства випливає, що власниками державних цінних паперів можуть бути також нерезиденти або іноземці. Однією з ознак правовідносин у сфері державного боргу є їхній публічний характер. При цьому, відповідно до умов, встановлених чинним законодавством та відповідними угодами всі учасники відносин повинні бути рівними перед законом. О.Ф. Скакун виокремлює такі складові елементи принципу рівності, як єдність або взаємозв'язок прав і обов'язків, а також взаємна відповідальність держави та особи [92, с. 99]. Взаємообумовленість полягає у тому, що реальність будь-якого права може бути забезпечена лише відповідним йому юридичним обов'язком. Так, право на отримання доходу у формі відсотка чи іншого виду доходу за державним цінним папером забезпечується обов'язком держави сплатити відповідну суму у визначений строк і у відповідний спосіб.

До спеціальних, тобто фінансово-правових принципів можливо віднести такі принципи, як принцип пріоритету публічних фінансових інтересів, принцип єдності фінансової політики і грошової системи, принцип соціальної спрямованості фінансово-правового регулювання, принцип гласності та принцип плановості.

Принцип пріоритету публічних фінансових інтересів лежить в основі визначення всього предмету фінансового права [75, с. 95]. Обов'язковими суб'єктами фінансових правовідносин є держава та муніципальні утворення виступають, які є спроможними реалізовувати владні повноваження. На сьогоднішній день, під час трансформації фінансового-правового регулювання різних сфер суспільного життя, відбувається проникнення об'єктів публічно-правового регулювання у приватноправове, і навпаки. Узгодження публічних і приватних інтересів під час правового регулюванні фінансових правовідносин повинно здійснюватись за двома напрямами, а саме, збереження публічного пріоритету з урахуванням приватних інтересів та застосування уніфікованих юридичних засобів щодо публічної та приватної сфери. До таких засобів можливо віднести правові категорій, принципів, дефініцій, методів. У відносинах щодо

державного боргу пріоритет публічних фінансових інтересів над приватними є вирішальним, оскільки запозичення здійснюються до публічних фондів коштів, за рахунок яких здійснюється задоволення публічних інтересів, а також за рахунок яких відбувається обслуговування державного боргу.

Інколи, для забезпечення публічної пріоритетності, державі доводиться застосовувати певні обмежувальні заходи. Потреба застосування таких обмежень пов'язана з забезпеченням важливості певних публічних інтересів, що має наслідком обмеження основних прав контрагента. Під час застосування таких обмежень може виникнути питання щодо спів розмірності застосовуваних заходів та бажаного результату. Мета обмежень основних економічних прав має бути дійсно публічною і важливою, а способи її досягнення повинні мати мінімально обмежувальний характер [74, с. 335].

Для відносин у сфері державного боргу, як різновиду публічних відносин, характерною ознакою є нерівність учасників, особливо це стосується внутрішнього боргового ринку, тобто щодо внутрішнього державного боргу. Це дає можливість застосовувати певні обмеження. Так, якщо приймається рішення про реструктуризацію заборгованості, то відбувається обмеження прав кредиторів щодо своєчасності виплат або їх повноти. Причини застосування таких обмежень повинні бути важливими та мати публічний характер, а способи здійснення повинні мати мінімально обмежувальний характер. Зміст таких обмежувальних заходів виявляється у фінансовій (економічній) політиці держави, котра, власне, і визначає цей публічний інтерес [35, с. 151].

Адекватність поєднання публічних та приватних інтересів у відносинах щодо державного боргу повинна бути забезпечена належною фінансово-борговою стратегією держави щодо здійснення запозичень, управління, обслуговування та погашення боргу [68, с. 46].

У погашенні боргових зобов'язань зацікавлений не лише кредитор, а й держава. Від адекватного, повного та вчасного виконання боргових зобов'язань залежать такі характеристики держави, як інвестиційна привабливість, кредитна історія, соціальний клімат, економічна та політична ситуація, рівень фінансової

стабільності та безпеки. Невиконання боргових зобов'язань може призвести до негативних економічних наслідків для держави.

Таким чином, повне та своєчасне погашення боргових зобов'язань перед кредиторами та інвесторами щодо державних цінних паперів, виконання умов державних гарантій, дотримання умов міжнародних фінансових угод є публічним інтересом.

Що стосується принципу єдності фінансової політики і грошової системи, то слід зазначити, що він є однією з необхідних умов гарантованого Конституцією України принципу єдності економічного простору. При реалізації цього принципу відбувається складне поєднання правових, економічних та політичних відносин. Відносини у сфері державного боргу дуже відчувають найменшу розбалансованість чи порушення цього принципу [38, с. 26]. Реалізація державної фінансової політики потребує формування чіткої і налагодженої системи визначення необхідних показників. Особливо це стосується тих напрямів, коли методами її реалізації є здійснення запозичень, визначення обсягів бюджетного дефіциту та джерела його покриття, регламентуючи межі державного внутрішнього і зовнішнього боргу під час розробки механізмів, способів управління та обслуговування державного боргу.

При реалізації фінансової політики особливо необхідно брати до уваги ефективність реалізації податкової політики, рівень капітальних вкладень та інвестицій, темпи здійснення приватизації, а також ефективність та результативність реалізації повноважень і виконанні функцій органами державного управління. В свою чергу, однією з форм здійснення державних запозичень та інструментом в системі управління державним боргом є державні цінні папери. Особливе місце тут посідає грошово-кредитна політика держави, основним суб'єктом реалізації якої є Національний банк України, своєчасна, ефективна та результативна реалізація повноважень органів державної виконавчої влади, що здійснюють регулювання ринку фінансових послуг.

Зміст принципу соціальної спрямованості фінансово-правового регулювання випливає з положень Конституції України, де визначено, що права і свободи

людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Визначення та забезпечення реалізації прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Визначений Конституцією України склад прав та свобод громадян України покладає на державу обов'язок забезпечити їх реальне виконання, що неможливо здійснити без відповідних фінансових ресурсів. Держава не може реалізовувати покладенні на неї завдання та функції без відповідних фінансових ресурсів, без здійснення їх розподілу за відповідними напрямами з метою реалізації відповідних завдань та отримання необхідних результатів. Це спостерігається під час реалізації бюджетної, податкової політки держави, у встановленні правового режиму бюджетних коштів усіх рівнів бюджетної системи, а також інших централізованих та децентралізованих фондів коштів, здійснення відповідних розрахунків. Подальший розвиток держави як соціальної безпосередньо пов'язаний із визначенням положеннями фінансового законодавства видів видатків бюджетів та порядку здійснення бюджетного фінансування, а також встановлення захищених статей видатків Державного бюджету. Реалізація принципу соціальної спрямованості безпосередньо знаходить своє місце в механізмі державного боргу, адже боргові зобов'язання, які держава бере сьогодні, фактично будуть погашатися за рахунок коштів майбутніх платників. Таким чином, держава повинна забезпечити ефективне та результативне використання позичених фінансових ресурсів, щоб у майбутньому була можливість погашення боргових зобов'язань за рахунок коштів з одержаних прибутків та економічної вигоди від запозичених коштів.

У чинному законодавстві необхідно належно визначати граничний розмір державного боргу та реально оцінювати спроможність його обслуговування.

Прикладом реалізації принципу соціальної спрямованості в сфері боргових зобов'язань держави є прийняття Закону України «Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України» [6]. Затверджуючи ці положення держава погодилась взяти на себе боргові зобов'язання перед населенням на умовах правонаступництва. В свою чергу, у громадян, що були вкладниками

Ощадного банку СРСР, держава підвищила рівень економічної довіри до себе. Фактичне запровадження цього принципу в життя обумовлює необхідність у здійсненні якісного та кваліфікованого здійснення державного управління в сфері державного боргу.

Принцип гласності бере свої основи з положень Конституції України щодо обов'язкового оприлюднення законів України, а також те, що із оприлюдненням чинне законодавство пов'язує факт набрання чинності відповідного закону. Також треба зазначити про принцип публічності та прозорості, закріплений у Бюджетному кодексі України [2]. Відповідно до положень бюджетного законодавства, Державний бюджет України та місцеві бюджети затверджують, а рішення щодо звіту про їхнє виконання ухвалюють Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та відповідні Ради.

У зв'язку з тим, що показники щодо державного боргу кожного року визначаються у державному бюджеті, то є можливість вести мову про гласність, як про процедуру обговорення та їхнє затвердження Верховною Радою України, а також публічність, як оприлюднення відповідних показників і надання офіційної інформації про це. Недоліками реалізації цього принципу є те, що в законі про державний бюджет зазначаються показники державного боргу та обсяги бюджетних запозичень на відповідний бюджетний період. В свою чергу, зведена інформація про загальний обсяг боргу, його класифікацію з відповідним кількісними та вартісними характеристиками офіційно не підлягає оприлюдненню. Вбачається за доцільне передбачити у чинному законодавстві процедуру оприлюднення інформації щодо напрямів використання коштів від державних запозичень, аналіз ефективності відповідних вкладень, оскільки мова йде про публічні фінанси, власником яких, відповідно до Конституції України є народ, те саме стосується й боргових зобов'язань.

Відповідно до міжнародних стандартів передбачені вимоги щодо необхідності оприлюднення інформації про зовнішні боргові зобов'язання держави. Ця інформація розповсюджується через офіційний сайт Національного банку України для забезпечення одночасності для всіх користувачів.

Систематичне оновлення цієї інформації можна побачити в Бюлетені Національного Банку України, що виходить щомісяця. При цьому, у відповідності до стандартів, висувається особлива передумова, що міністерства та інші органи державної влади не мають доступу до цієї інформації, поки вона не буде опублікована для суспільства.

Відповідно до приписів Закону України «Про Національний банк України» на Національний банк України покладена відповідальність за повноту платіжного балансу, який є однією із основних характеристик зовнішнього боргу [5]. Докладний опис показників по зовнішньому боргу, що зазначається у Платіжному балансі України, дозволяє порівняти дані платіжного балансу і міжнародної позиції українських інвестицій. До того ж, це дає можливість здійснити аналіз та порівняння даних щодо зовнішньому боргу України з інформацією, що надається Міністерством фінансів України.

Зміст принципу плановості полягає в тому, що фінансова діяльність держави, тобто діяльність щодо мобілізації, розподілу та використання фондів грошових коштів здійснюють на підставі фінансових планів, які розробляють відповідно до державних планів і програм. Без фінансового планування не може функціонувати жодна ланка фінансової системи. Його реалізація відбувається на різних рівнях, у різних галузях і сферах економіки, щодо діяльності різних суб'єктів. Головним фінансово-плановим документом держави є державний бюджет, що затверджується вищим органом представницьким влади держави. На загальнодержавному рівні складають зведений фінансовий баланс, в якому враховуються всі фінансові ресурси держави. Що ж стосується державного боргу, то, враховуючи те, що необхідно буде повертати основну суму боргу, а також погашати гарантійні зобов'язання та відсотки, це означає, що навантаження на бюджет є дуже великим. Принцип плановості і планування державного боргу є дуже важливим, так як погашення боргових зобов'язань, як правило, є тривалим процесом, а тому борг існує завжди. В межах державного боргу плануванню повинні підлягати сумарні обсяги державного боргу, граничні обсяги боргу на відповідний рік, строки та розміри бюджетних запозичень, які здійснюються,

оскільки це впливає на обсяги боргу та порядок його обслуговування [90, с. 70]. Специфічної методики здійснення планування потребує така процедура механізму управління державним боргом, як реструктуризація державного боргу. Це пов'язано з тим, що обслуговування поточного боргу та реструктуровані боргові зобов'язання перетинаються і здійснюються за рахунок коштів одного бюджету на відповідний бюджетний період. Враховуючи це необхідно піддавати плануванню також і джерела надходжень коштів, що будуть зараховані для обслуговування державного боргу. Наведені принципи, їх сутність та зміст обумовлюють можливість сформулювати інституційні принципи державного боргу, оскільки на підставі загальних принципів фінансового права реалізуються принципи його підгалузей та інститутів з характерними їм особливостями.

Очевидно, що загалом основні засади правового регулювання публічної фінансової діяльності мають ґрунтуватися на фінансово-правових принципах.

До основних інституційних принципів публічного управління державним боргом можна віднести: принцип законодавчого регулювання відносин у сфері державного боргу; принцип публічності інформації про державний борг; принцип визначення обсягів запозичень та умов щодо їхнього використання; принцип розмежування державного боргу та місцевого боргу.

Принцип законодавчого регулювання відносин у сфері державного боргу. Відповідно до статті 92 Конституції України, виняткова закони України встановлюють порядок утворення та погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їхні види і типи. До того ж, стаття 85 Конституції України передбачає, визначає, що до повноважень Верховної Ради України належить затвердження рішень про надання Україною позик та економічної допомоги іноземним державам і міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їхнім використанням [1]. Таким чином, можна стверджувати, що це загальносвітова практика, адже схоже положення закріплено у конституціях різних країн.

Принцип публічності інформації про державний борг. Відповідно до положень бюджетного законодавства на державу покладається обов’язок щодо інформування громадськості з питань бюджетної політики, складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету, а також контролю за виконанням державного бюджету [2]. Це стосується в тому числі і інформації щодо державного боргу.

Принцип визначення обсягів запозичень та умов щодо їхнього використання. Об’єм фінансових ресурсів, що передбачені на покриття видатків щодо виконання боргових зобов’язань держави не повинен перевищувати сум, визначених у бюджеті в главі інвестицій. В разі, якщо державні видатки не забезпечуються передбаченими у чинному законодавстві податками, зборами та іншими джерелами чи запасними коштами, то уряд може мобілізувати ресурси на кредитних засадах, необхідні для підтримки народного господарства [34, с. 148]. Відповідно до положень чинного законодавства в Україні не дозволяється брати боргові зобов’язання, внаслідок яких державний борг буде більше 60 % вартості річного внутрішнього валового продукту. Спосіб підрахунку вартості річного ВВП, а також державного боргу встановлено законодавством [2]. Збільшення видатків або обмеження запланованих доходів не може призводити до встановлення більшого бюджетного дефіциту, ніж передбачено в проєкті закону про державний бюджет.

Принцип розмежування державного боргу та місцевого боргу полягає у тому, що Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування коштами відповідних місцевих бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави. Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування визначати

напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети [2].

## 2.3 Механізм здійснення управління державним боргом

Існує певний взаємозв'язок між величиною сукупного державного боргу і формою державного правління, а також терміном роботи уряду. Наприклад, країни з президентською формою правління мають менший обсяг заборгованості порівняно з парламентськими державами. У країнах з парламентською формою правління теж існують відмінності. Найвищу заборгованість мають держави з коаліційним урядом, причому чим більша кількість партій представлена в парламенті і в уряді, тим більше зростає державний борг. Крім того, чим менша імовірність переобрання уряду на другий термін, тим вищою є заборгованість [23, с. 20].

У загальному вигляді процес управління державним боргом можливо представити як певну систему.

Роль первинного елемента структури системи управління державним боргом посідає боргове планування та прогнозування, яке входить до складу фінансового планування розвитку держави, і основним призначення якого є розробка та визначення перспективних джерел та обсягів державних запозичень для фінансування державних потреб. Наступним елементом системи управління державним боргом є безпосередньо сам процес залучення позикових коштів на умовах державного кредиту та їх розміщення.

У якості кінцевого елементу системи управління державним боргом необхідно розглядати його обслуговування та погашення. При цьому, слід зазначити, що не є завершальним етапом, адже обсяг та структура державного боргу, що вже є, обумовлюють наступні процедури боргового планування та прогнозування.

У різних країнах управління державним боргом здійснюють спеціалізовані підрозділи міністерства фінансів, казначейств, у деяких країнах створено спеціалізовані державні відомства при уряді, іноді до управління державним боргом залучають центральні банки – як консультанти, агенти уряду тощо. Наприклад Державне управління казною в Ірландії, Швецьке національне боргове відомство та ін. [104, с. 267].

У відносинах щодо державного боргу від імені держави суб'єктами правовідносин є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України, Національний банк України та Агентство з управління державним боргом Україні.

Повноваження Кабінету Міністрів України щодо управління державним боргом є похідним від повноважень, якими він наділений в межах бюджетного процесу. Відповідно до положень чинного законодавства, Уряд подає на розгляд Верховної Ради України проєкт Закону України про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період, а отже і пропозиції щодо здійснення державних запозичень та управління державним боргом. Важливим є також те, щоб до Верховної Ради України був поданий також звіт про використання коштів, що були залучені шляхом здійснення державних запозичень.

На Кабінет Міністрів України покладено повноваження щодо здійснення інституційного забезпечення ефективного управління державними боргом, координації діяльності органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України укладає угоди з урядами інших держав, міжнародними фінансовими організаціями, іноземними кредиторами про надання Україні позик. У межах, визначених законодавством, ухвалює рішення щодо емісії державних боргових цінних паперів, надає внутрішні та зовнішні державні гарантії, здійснює контроль за порядком отримання державою позик та надання державних гарантій, цільовим використанням коштів, залучених шляхом державного запозичення, в тім числі й з метою фінансування дефіциту платіжного балансу.

Уряд повинен нести відповідальність за ефективне формування та виконання Державного бюджету України, формування й погашення державного боргу та ефективне управління ним.

Відповідно до статті 16 Бюджетного кодексу України, саме Міністерству фінансів України в особі Міністра передано належне державі право на здійснення державних запозичень. Таким чином, Міністерство фінансів України як позичальник від імені держави, несе повну відповідальність і за повернення запозичених коштів. Це підтверджується і тим, що згідно з п. 6 ст. 16 Бюджетного кодексу України, якщо витрати на обслуговування та погашення державного боргу перевищать обсяг коштів, передбачений у законі про Державний бюджет України на таку мету, Міністр фінансів України невідкладно інформує про це Кабінет Міністрів України. Тобто, саме Міністерство фінансів України є відповідальним за витрати коштів, призначених на обслуговування та погашення державного боргу [2].

Згідно з Положенням про Міністерство фінансів України одними з головних завдань Міністерства є: розроблення стратегії щодо внутрішніх та зовнішніх запозичень держави і погашення та обслуговування державного боргу; забезпечення ефективного використання бюджетних коштів та здійснення, в межах своєї компетенції, державного фінансового контролю.

Відповідно до чинного законодавства України, Міністерство фінансів України здійснює за дорученням Кабінету Міністрів України в установленому порядку випуск державних цінних паперів, визначає обсяги емісії облігацій внутрішньої державної позики, за строками погашення у межах загального обсягу емісії; виступає від імені Кабінету Міністрів України гарантом своєчасного погашення облігацій, які випускають [10].

У звязку з цим, Міністерству фінансів України належать такі повноваження у сфері випуску та обслуговування облігацій внутрішньої державної позики: 1) розміщувати державні облігації згідно з основними умовами та порядком випуску; 2) визначати час здійснення та обсяги випуску державних облігацій; 3) визначати терміни обігу державних облігацій; 4) визначати форми та шляхи

розміщення облігацій, етапи подання заявок на придбання облігацій; 5) установлювати граничний рівень дохідності облігацій відповідно до якого задовольняються заявки учасників розміщення облігацій; 6) визначати, в разі потреби, методику розрахунку цінових умов розміщення облігацій залежно від рівня їхньої дохідності; 7) оприлюднювати інформацію про результати розміщення облігацій; 8) оформляти випуски облігацій глобальними сертифікатами; 9) забезпечувати своєчасне погашення облігацій та сплату доходу за ними [18]; 10) передбачати щороку в проекті Закону України про Державний бюджет України на відповідний рік кошти, необхідні для обслуговування та погашення державних облігацій; 11) виступати від імені Кабінету Міністрів України гарантом своєчасного погашення та сплати доходу за облігаціями, які випускають, згідно з постановами Кабінету Міністрів України; 12) вирішувати, за погодженням з Національним банком України, питання випуску, розміщення та погашення державних облігацій, відповідно до зазначених головних умов та порядку випуску [14].

Міністерство фінансів України розробляє та оприлюднює орієнтовні графіки розміщення облігацій у порядку, визначеному його нормативно-правовими актами.

На підставі положень чинного законодавства можливо зробити висновок, що Міністерство фінансів України є також головним розпорядником коштів, передбачених у державному бюджеті з видатків на погашення заборгованості по знецінених грошових заощадженнях громадян в установах Ощадбанку і страхових внесках до колишнього Укрдержстраху. Головні розпорядники несуть відповідальність за обґрунтованість планування видатків та ефективність використання коштів, установлюють форму звітності про їхнє використання одержувачами, отримують від них звіти та аналізують ефективність використання бюджетних коштів. Крім того, на Міністерство фінансів України Кабінетом Міністрів України покладені функції координації та контролю за використанням цих коштів [6]. Таким чином, саме Міністерству фінансів України належить

провідна роль у плануванні та витрачанні коштів, передбачених на погашення знецінених заощаджень громадян України.

У складі Міністерства фінансів України створений та здійснює свою діяльність Департамент управління державним боргом. На цей Департамент покладено повноваження щодо розробки стратегії відносно здійснення внутрішніх та зовнішніх запозичень держави, погашення і обслуговування державного боргу, щодо участі у розробці проєкту Державного бюджету України в частині фінансування бюджету за рахунок державних запозичень, забезпечення взаємодії з Національним банком України.

Державна казначейська служба України здійснює, за дорученням Міністерства фінансів України, погашення та обслуговування державного боргу в національній та іноземній валюті [9]. Державна казначейська служба України із Відділом обслуговування державного боргу в її складі [19] здійснює бухгалтерський облік надходжень і витрат Державного бюджету України та контроль за дотриманням правил ведення обліку, за відповідністю платежів взятим борговим зобов'язанням і бюджетним асигнуванням.

Національний банк України виконує операції з обслуговування державного боргу, пов'язані з розміщенням державних цінних паперів, їхнім погашенням і виплатою доходу за ними [5]. Закон України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки», у п. 9 ст. 10 уточнює, що йдеться про операції, пов'язані з розміщенням облігацій внутрішніх державних позик та цільових облігацій внутрішніх державних позик України [4]. До того ж, Національний банк України провадить депозитарну діяльність щодо цих цінних паперів [17].

Порядок проведення операцій, пов'язаних із розміщенням цих облігацій, встановлює Національний банк України за погодженням з Міністерством фінансів України. Особливості провадження депозитарної діяльності з державними облігаціями України визначає Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку разом з Національним банком України.

Зважаючи на вище зазначене, Національний банк України, відповідно до покладених на нього повноважень, для забезпечення розміщення облігацій

внутрішньої державної позики здійснює такі операції, як: 1) розповсюджує інформацію від Міністерства фінансів України щодо розміщення облігацій серед його учасників. Учасники розміщення облігацій необхідно розуміти зберігачів, які є клієнтами Національного банку України під час здійснення ним функцій депозитарію державних цінних паперів [18]; 2) збирає заявки від учасників розміщення облігацій та готує аналітичну інформацію щодо обсягів розміщення облігацій і максимального розміру їх дохідності. Заявкою є офіційна пропозиція учасника розміщення облігацій щодо їхнього придбання; 3) розподіляє облігацій між учасниками розміщення у відповідності до затверджених Міністерством фінансів України обсягів та рівня дохідності; 4) доводить до учасників розміщення інформацію про обсяги та цінові умови придбаних ними облігацій; 5) визначає розмір грошових зобов'язань учасників розміщення облігацій; 6) організовує та обслуговує розрахунки за результатами розміщення облігацій; 7) здійснює зачислення облігацій на рахунки в цінних па-перах учасників розміщення облігацій; 8) веде облік та зберігає глобальні сертифікати, якими оформляють випуски облігацій [18]. Операції щодо розміщення облігацій внутрішньої державної позики здійснює Національний банк України не особисто, а через брокерів або дилерів та саме вони провадять професійну діяльність зберігачів. У цьому процесі також можуть бути залучені банки, що здійснюють ці операції у порядку і на умовах, визначених Національним банком України.

Управління боргом передбачає контроль передусім за двома параметрами, а саме за обсягом державного боргу та вартістю його обслуговування [81, с. 209].

У процесі управління державним боргом виокремлюють такі функціональні складові, як визначення характеристик, умов випуску і розміщення нових боргових зобов'язань, обслуговування і погашення державного боргу, контроль та звітність за станом державного боргу.

Кожній із цих складових відповідають певні методи управління державною заборгованістю. Єдиного універсального складу методів управління державним боргом, що може бути застосований для будь-якого позичальника, не існує. На

сукупність методів, які доцільно буде застосувати, впливають структура боргового зобов'язання і відповідна економічна ситуація в країні.

Використання відповідних методів управління державним боргом повинно бути вигідним позичальнику, при цьому, обмеження інтересів кредитора в односторонньому порядку може спричинити до втрати економічної репутації та зниження кредитного рейтингу.

На думку Г.В. Кучер до ключових методів управління державним боргом можливо віднести: оптимізація державних запозичень; використання стабілізаційних інструментів під час обслуговування державного боргу, управління динамікою боргу; продовження (пролонгація) державного внутрішнього боргу; реструктуризація заборгованостей перед бюджетом; контроль за здійсненням запозичень іншими суб'єктами; підвищення податкових надходжень; зниження вартості обслуговування державного боргу. Зокрема, учений пропонує таку організаційну підсистему управління державним боргом: державний орган з управління державним боргом; функціонально-орієнтовані структурні підрозділи з управління державним боргом у Міністерстві фінансів України та Національному банку України; підвищення ефективності контрольних органів; організаційно-методичне забезпечення управління державним боргом, організація системи обліку державного боргу [64, с. 78].

У держави є дуже велике коло засобів управління державним боргом, які повинні забезпечувати здійснення на національному рівні цілеспрямованої і абсолютно самостійної політики у сфері запозичень, хоча при цьому держава стикається з низкою обмежень економічного характеру. Ситуація складається по іншому і не на користь позичальника, якщо мова йде про управління зовнішнім боргом, адже тоді проблема врегулювання потребує вирішення на міжнародному рівні. Таким чином держава зазнає не лише економічні але й політичні обмеження [63, с. 45].

Залучення нових запозичень потребує дослідження багатьох характеристик, щоб обрати підходящий варіанта, що дозволить не тільки здійснити заплановані вкладення але й зменшити витрати. До таких характеристик належать тип

кредитора, сфера розміщення запозичень, термін погашення, форми виплати доходів, види позик.

Дослідження подальшого розвитку та впливу боргу на економічну ситуацію, що здійснюється етапі прийняття рішення щодо випуску нових позик, дає можливість визначити умови для обрання відповідних методів управління державним боргом на стадії його обслуговування і погашення. Під погашення державного боргу, відповідно до положень чинного законодавства, необхідно розуміти здійснення операцій з повернення позичальником позик відповідно до умов кредитних договорів та випуску боргових цінних паперів [2, п. 41-1 ч. 1 ст. 2]. Основні проблеми погашення державного боргу полягають в тому, що після того, як він виник, у подальшому він стає значно більшим за розміром за рахунок відсоткових відрахувань щодо його обслуговування. В свою чергу, обслуговування державного боргу полягає у здійсненні операцій щодо здійснення плати за користування кредитом, або позикою, сплати комісій, штрафів та інших платежів, пов’язаних з управлінням державним боргом. До таких операцій не належить погашення державного боргу [2, п. 37-1 ч. 1 ст. 2].

Показники щодо ефективності управління державним боргом базуються, в першу чергу, на показниках видатків з обслуговування і погашення боргових зобов’язань держави. Як правило погашення та обслуговування державного боргу здійснюється за рахунок фінансових ресурсів, що передбачені у держаному бюджеті відповідно до закону про Державний бюджет на поточний бюджетний період, фінансових ресурсів від приватизації державного майна, а також золотовалютні резерви держави.

Відрахування щодо обслуговування і погашення державного боргу між собою мають тісний зв'язок, адже їх здійснення ґрунтується на умовах кредитних угод, або умов випуску державних цінних паперів, таким чином, ці боргові зобов’язання мають одну правову та економічну основу.

В державі повинен здійснюватись належний контроль і чітко визначені форми звітності на усіх стадіях реалізації відносин у сфері державного боргу. При цьому, цей контроль повинен здійснюватись в межах трьох форм, тобто

попередній, поточній та наступний, щодо діяльності всіх суб'єктів, що задіяні у боргових відносинах. До таких суб'єктів відносяться контрагенти, що надають дорадчо-консультативні послуги з питань управління державними зобов'язаннями; міжнародні агенції, що надають послуги з присвоєння кредитних рейтингів України; організації, що виконують інформаційно-аналітичні роботи, маркетингові послуги з реклами тощо. Але необхідно звернути увагу, що система бюджетного фінансування витрат з обслуговування і погашення державного боргу повинна забезпечувати прозоре, законне, ефективне та економне витрачання коштів державного бюджету [95, с. 60].

На теперішній час в Україні відсутня єдина система законодавчого забезпечення регулювання витрат з обслуговування і погашення державного боргу. Певні положення щодо таких витрат визначені в різних нормативно-правових актів, не узгоджуються між собою і тому не знаходять свою реалізацію під час здійснення бюджетного планування. Чинним бюджетним законодавством не врегульовано також порядок витрачання коштів на управління державним боргом. Низка положень цих документів суперечать Бюджетному кодексу України та іншим нормативно-правовим актам з питань бюджету. Зокрема, функції та повноваження Міністерства фінансів України і Державної казначейської служби України відносно державного боргу, що визначені у їхніх Положеннях, не відповідають нормам Бюджетного кодексу України [89, с. 30].

Таким чином, проблеми обслуговування та управління державним боргом є нагальною та має комплексний характер. Це обумовлено тим, що мова йде про бюджетні видатки, прогалини щодо яких є в правовому забезпеченні їх здійснення та економічному розумінні їх змісту.

Збільшення боргу не завжди має негативні наслідки, якщо мова йде про державу, економіка якої розвивається і разом з об'ємом державних боргових зобов'язань відбувається приріст Внутрішнього Валового Продукту. В той же час, збільшення обсягу державного боргу та витрат на його обслуговування обумовлюють низку таких проблем, як: перекладання боргового навантаження на

майбутні покоління, посягання на економічну та політичну незалежність країни, загроза банкрутства [97, с. 43].

В разі, якщо неможливо у встановлені терміни і в повному обсязі розрахуватися з кредиторами, доцільно буде здійснити врегулювання боргу з ними. Одним із таких способів є реструктуризація боргових зобов'язань. Реструктуризація боргових зобов'язань є досить складною процедурою, адже вона є наслідком неефективного управління державним боргом, при цьому є одним з не багатьох шляхів вирішення конфліктної боргової ситуації.

Усі боргові зобов'язання можливо поділити на різновиди: зобов'язання пріоритетного обслуговування і зобов'язання, що підлягають врегулюванню. При реструктуризації здійснюються зміни основних характеристик боргу, які дають можливість здійснити виконання боргових зобов'язань за рахунок зменшення боргового навантаження та збільшення їхньої жорсткості. Реструктуризація здійснюється через зміну режиму погашення заборгованості, але може також досягатися за допомогою механізму «своп» (перетворення боргових вимог в інвестиції шляхом обміну їх на акції відповідного підприємства), «бай-бека» (викуп боржником власних боргових зобов'язань); а також скорочення тягаря старого боргу може бути досягнуто також за рахунок списання частини боргу чи зменшення розмірів процентних платежів [99, с. 6].

Основною метою реструктуризація боргу є зменшення фінансових втрат кредиторів та підвищення економічного розвитку позичальника. Враховуючи міжнародну та національну практики, реструктуризацію державного боргу можливо визначити як регламентовану нормами права зміну встановлених для порядку та умов погашення заборгованості з метою скорочення зобов'язань щодо обслуговування боргу.

Слід зазначити, що будь-яка реструктуризація, полегшуючи тягар виплат платежів, термін сплати за якими настає згідно з угодою, водночас посилює його в майбутньому, коли відбувається нашарування виплат реструктурованих і нереструктурованих сум, тому погашати борг у пік платежів без нової

реструктуризації досить складно, оскільки може утворитись замкнуте коло [66, с. 28].

Запозичення є результативним способом мобілізації фінансових ресурсів, але він спричиняє низкою дуже особливих наслідків і обов'язків. Неспроможність держави здійснити погашення своїх боргових зобов'язань може спричинити зміну курсу валюти, виникнення кризи в банківській системі та загрози розбалансування макроекономічних показників.

Експансія внутрішнього і зовнішнього боргу була наслідком відмови від інфляційної політики і загострення кризи податкової системи. Можливо, таких наслідків можна було б і уникнути, якби провадилась ефективніша і далекоглядніша політика управління державними борговими зобов'язаннями. Стрімке зростання обсягів запозичень і критична маса видатків на їхнє обслуговування продемонстрували актуальність завдання організації оптимальної стратегії управління державним боргом [84, с. 164].

Однією з причин погіршення практики застосування державних запозичень є наявність у держави підстав і можливостей для відмови від здійснення платежів за боргами. Таке бажання може виникнути навіть під час постійного рефінансування, коли відсотки за позиками погашаються за рахунок самих кредиторів. Це відбувається в тому разі, коли нові позики вже не покривають суми виплат відсотків і основної суми боргу. Держава, у порівнянні з приватними позичальниками, наділена певними особливостями, що нівелює можливість притягнення боржника до відповідальності, якщо він не виконує свої боргові зобов'язань. На рівні зовнішнього ринку найчастіше застосовують у якості заходів відповідного тиску на боржника такі економічні санкції, як арешт активів боржника за кордоном, уведення протекціоністських заходів проти боржника у сфері зовнішньої торгівлі, обмеження його доступу на міжнародні ринки капіталу [25, с. 31].

Повне та у встановлені терміни погашення боргових зобов'язань обумовлює підвищення кредитного рейтингу держави на внутрішньому і на зовнішньому ринках, при цьому забезпечує доступ до фінансових ресурсів і можливість їх

залучення на більш вигідніших умовах, підвищення довіри та купівельної спроможності національної валюти країни, зміцнення зовнішньоторговельних зв'язків. В свою чергу, неправильне управління державним боргом може спричинити порушення в багатьох сферах життєдіяльності держави та зниження її економічного потенціалу.

Проблемним державний борг стає не тоді, коли він виник, а тоді, коли збільшення обсягу боргу не можливо керувати, тоді, коли зменшується здатність держави ним управляти, таким чином, він негативно впливає на функціонування фінансової системи держави, банківської системи та може спричинити фінансову кризу.

Для недопущення настання суттєвих негативних зрушень в фінансовій та економічній сфері застосовують кризове управління. Виділяють такі основні методи кризового управління державним боргом: 1) конверсія; 2) рефінансування; 3) уніфікація; 4) обмін облігацій за регресивним співвідношенням; 5) відстрочення погашення; 6) анулювання позики.

При конверсія державних позик здійснюється зміна певних первинних умов позики. До первинних умов відносяться номінальна вартість, розмір відсотка, строки, форма погашення. Якщо зміні підлягають всі первинні умови, то це повна конверсія. Але найчастіше, здійснюється зміна доходності за державними цінними паперами, з метою скорочення витрат на обслуговування державного боргу. Хоча, водночас, конверсія може полягати також у підвищенні доходності державних цінних паперів для кредиторів [30, с. 221].

Конверсію розрізняють як добровільну, обов'язкову і примусову. При добровільній конверсії уряд пропонує власникам облігацій добровільно обмінювати облігації старих позик на нові, як правило, зі зменшеною дохідністю, тобто коли встановлюється нижчий відсоток. Власник облігації має право зупинити дію кредиту і одержати свої кошти з втратою процента або обміняти старі облігації на нові, чи не обмінювати їх, а одержати річні проценти за новими умовами. При обов'язковій конверсії, старі облігації підлягають або обміну на нові, або поверненню їх державі в обмін на гроші. Примусова конверсія полягає у

тому, що старі облігації обмінюють на нові в межах визначеного терміну. Примусові конверсії не передбачають дострокового погашення облігацій, а облігації, що вчасно не конвертовані, анулюються [67, с. 78].

Держава також наділена можливістю здійснити скорочення чи продовження строку обігу боргових зобов'язань. Таки чином, консолідація державних позик це переведення поточних зобов'язань і короткотермінових позик у довгострокові. Будь-який позичальник зацікавлений в одержанні позик на триваліші строки, тому консолідація передбачає зміну умов, пов'язаних зі строками погашення позик. Консолідація, як правило, є примусовою. Найчастіше консолідація боргових зобов'язань супроводжується конверсією, тобто зміною початкових умов. В таких випадках можливий як добровільний, так і обов'язковий порядок консолідації.

Н.А. Зайцева вважає, що в складних умовах варто зосередити увагу на конверсії і консолідації боргу. Механізм конверсійних схем полягає в ліквідації частини зовнішніх боргових вимог шляхом їхнього обміну, трансформації в національні активи: національну валюту, облігації, акції, товари, фінансові активи тощо. Викуп боргу може здійснюватись з дисконтом і дістав назву «борг за готівку», також існують інші конверсійні схеми, наприклад «борг на експорт», «борг на борг», «борг на власність» [51, с. 159].

При уніфікації позик здійснюється об'єднання декількох позик в одну, в результаті чого утворюється консолідований борг. Така процедура передбачає зменшення кількості видів цінних паперів, що одночасно знаходяться в обігу. Таким чином, відбувається спрощення їх обслуговування і відповідно скорочення видатків.

За виняткових обставин уряд може провести обмін облігацій по регресивному співвідношенню. Це означає об'єднання кількох раніше випущених облігацій до однієї нової. Такий метод застосовують в умовах істотної девальвації валюти, в якій здійснювалось запозичення [31, с. 196].

Відстрочення погашення позики чи всіх раніше випущених позик застосовується тоді, коли подальший активний розвиток операцій із випуску

нових позик не має фінансової ефективності для держави. Це відбувається в тому випадку, коли було випущено багато позик, а більша частина надходжень від реалізації облігацій нових позик спрямовується на погашення відсотків і погашення уже випущених позик. Відстрочення відрізняється від консолідації тим, що відбувається продовження терміну виплат та припиняється виплата доходу за позиками, тоді як в разі консолідації власники облігацій продовжують одержувати свій дохід [24, с. 15].

Особливим способом погашення заборгованості є анулювання державних боргових зобов'язань, наслідком чого є відмова держави від зобов'язань із випущених позик. Анулювання державних боргових зобов'язань може бути застосоване у випадку фінансової неспроможності, тобто банкрутства держави, або у випадку зміни політичної кон'юнктури, коли до влади приходить нова політична сила, яка не бажає визнавати фінансові зобов'язання попередньої уряду.

Конверсія, консолідація та уніфікація державних позик, обмін облігацій держави та анулювання, зазвичай, здійснюються лише на внутрішньому кредитному ринку, тобто щодо внутрішнього державного боргу. Що стосується відстрочення погашення позики, то цей захід можливий і щодо зовнішніх зобов'язань, але за згодою кредиторів.

Щодо управління державним боргом, то слід не забувати про необхідність забезпечення збалансованості доходів і видатків, здійснення розумної податкової політики з точки зору забезпечення повноти надходжень до бюджету. При цьому, позичені кошти повинні створювати основу для їх подальшого погашення, у зворотному випадку ці кошти поглине бюджетний дефіциту. Залучення зовнішніх і внутрішніх запозичень чинить прямий або опосередкований вплив на політичну та економічну ситуацію в країні і зумовлює відповідні напрями політики. Цей вплив може бути стимулюючим або стримуючим, залежно від обсягів боргу, політичної, економічної ситуації в країні, ефективності політики у сфері управління державним боргом, нормативно-правового забезпечення. По-друге, ефективність використання державного боргу як інструмента макроекономічної політики значною мірою залежить від вибору методів та інструментів управління.

# РОЗДІЛ. 3 МІСЦЕ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ

Якісні перетворення, які відбуваються в Україні, потребують значних фінансових ресурсів, що забезпечать повне і своєчасне виконання завдань і функцій держави. Адже забезпечення функціонування будь-якої сфери життєдіяльності держави потребує фінансування з її боку. Від ефективності, економності та результативності використання публічних фондів грошових коштів залежать якість та об'єм соціальних благ та послуг, які отримує суспільство за кошти, яких було сплачено у вигляді податків. Повнота та своєчасність надходження грошових коштів у публічні фонди, дотримання діючого законодавства під час їх розподілу та використання залежать від організації і здійснення фінансового контролю.

Управління є неможливим без отримання інформації про виконання правових приписів, і таку інформацію надає контроль. Контроль як елемент управління відіграє суттєву роль у забезпеченні функціонування держави. З одного боку, він є своєрідною функцією управління і присутній на кожному етапові управлінського процесу, з іншого – є заключною стадією управлінського процесу, оскільки його можна розглядати як одну із форм зворотного зв'язку. На теперішній час роль контролю як функції управління є особливо важливою, оскільки створюються і використовуються нові механізми управління фінансовою сферою, що, у свою чергу, потребує нового підходу до управлінської діяльності [91, с. 716].

Основним завданням будь-якої розвиненої держави є забезпечення нормального функціонування фінансової системи країни. На це має бути спрямованою фінансова політика держави, основною умовою реалізації якої є фінансовий контроль. Фінансовий контроль є невід'ємною складовою фінансової діяльності, завдяки якій створюється матеріальне підґрунтя, необхідне для функціонування держави та розвитку суспільства. Будь-які порушення у сфері фінансової діяльності завдають значної матеріальної шкоди, тому попередження,

виявлення порушень, вжиття запобіжних заходів займає важливе місце у фінансовій діяльності держави. Фінансовий контроль сприяє дотриманню законності у сфері формування, розподілу і використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів та пов'язаних із ними матеріальних цінностей.

Розглядаючи зміст управління державним боргом слід зазначити, що однією із найважливіших проблем є організація здійснення контролю за його формуванням та розвитком, методичне забезпечення здійснення цього контролю, а також формування та затвердження звітності відповідно до визначеного законодавством порядку. Невирішеність цих проблем або прийняття рішень, що має поверховий характер, обумовлює низьку якість управління державним боргом. Це, як правило пов'язано з недостовірною інформацією, перекручуванням показників щодо формування і обслуговування державних боргових зобов'язань, безвідповідальним відношенням до реалізації своїх повноважень відповідними суб'єктами, відсутністю злагодженості їх дій. Що стосується зовнішніх запозичень, то тут прослідковується більш системний підхід, адже робота здійснюється на підставі відпрацьованих практикою міжнародних стандартів. Якщо мова йде про внутрішній борг, то тут залишається ще дуже багато невирішених питань, адже це обумовлено особливостями національної практики і особливостями складу та структури державного боргу. Сьогодні потрібно налагодити і впорядкувати систему боргових зобов'язань уряду; схему контролю за видатками з обслуговування і погашення державного внутрішнього боргу; інформаційну схему взаємодії, формування і руху різноманітних видів публічного боргу, уточнення об'єкта контролю перевірок, схеми організації підготовки і проведення контрольних заходів [103, с. 319].

З теоретичних засад фінансового права випливає, що зміст фінансового контролю полягає у здійснені аналізу існуючої системи правових відносин, що дає можливість виокремити головні проблемні питання та недоліки, визначити шляхи їх вирішення для встановлення законності й ефективності функціонування

цієї системи, а також сформувати передумови до подальшого розвитку відповідних правовідносин.

Враховуючи значення державного боргу та його роль у системі державного управління й забезпечені фінансової стабільності держави, коло осіб, що користуються інформацією про внутрішній та зовнішній державний борг, то проблеми здійснення фінансового контролю та звітності про боргові зобов'язання держави потребують розв'язання, при цьому доцільно враховувати як положення чинного національного законодавства, так і міжнародно-правових норм та стандартів.

Потрібно зазначити, що об'єктивного розуміння категорії державного боргу та елементів, які його формують, безпосередньо впливають на ефективність здійснення контрольних заходів та відповідність дійсності звітів про державний борг. Відтак дуже важливо з'ясувати систему органів державної влади, до компетенції яких входять повноваження у сфері здійснення фінансового контролю (аудиту) державних боргових зобов'язань та безпосередньо предмет контролю, тобто відносини, що виникають у сфері формування, обслуговування, управління та погашення державного боргу [37, с. 377].

В Україні до таких органів належать Міністерство фінансів України із Департаментом державного боргу, Державна казначейська служба України із Відділом обслуговування державного боргу, Рахункова палата України, Національний банк України. Слід зазначити, що функції контролю для перелічених органів не є основними., але вони пов'язані виключно із завданнями та функціями цих органів та реалізуються в межах певного виду правовідношення у сфері державного боргу. Загалом же органи державної виконавчої влади, здійснюючи забезпечення механізм реалізації та управління відносин щодо державного боргу, як правило, не мають змоги здійснювати системний та комплексний аналіз ефективності здійснення тих чи інших фінансових правовідносин. Зокрема чіткий контроль повинен здійснюватись в процесі управління державним боргом у якості однієї з обов'язкових його складових. Все це повинно забезпечити збільшення ефективності і результативності управління

державним боргом і уникнення економічних, соціальних і політичних проблем. Таким чином, на підставі аналізу реалізації боргової політики можливо визначити основні обмеження, що є основними показниками на стадії контролю за станом державного боргу.

Основними напрямами такого контролю виступає: контроль відповідності фактичних характеристик заборгованості до законодавчо встановлених критеріїв, в тому числі граничних обсягів державного боргу, об'ємів державних запозичень; контроль показників, на підставі яких визначається здатність здійснювати обслуговування і погашення державного боргу; контроль боргової динаміки, з урахуванням еволюції інших макроекономічних параметрів [87, с. 298].

Верховна Рада України здійснює контроль за обсягом державних запозичень і станом державної заборгованості при розгляді Бюджетної декларації, затверджені державного бюджету на відповідний бюджетний період, а також під час розгляду та затвердження звітів Кабінету Міністрів України, Національного банку України про їхню діяльність, звіту про виконання бюджету за минулий бюджетний період. До повноважень Верховної Ради України належать затвердження рішень про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, передбачених законом про Державним бюджетом України на поточний бюджетний період, здійснення контролю за їх використанням. Контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата України.

Кабінет Міністрів України щоквартально подає Верховній Раді України звіт про стан державного боргу, його погашення та обслуговування, перелік установ та підприємств, що мають заборгованість, яка виникла внаслідок невиконання юридичними особами своїх зобов'язань щодо погашення та обслуговування позик, наданих за рахунок залучення кредитів (позик) під державні гарантії. Щорічно Кабінет Міністрів України, разом зі звітом про виконання Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про дотримання граничних

розмірів державного внутрішнього та зовнішнього боргу, надання державних внутрішніх та зовнішніх гарантій.

Своєчасні звіти з приводу державного боргу дають можливість попередити відхилення в реалізації видаткової політики та дозволяють зберегти фінансові ресурси. Таким чином, своєчасна інформація щодо здійснення платежів з обслуговування боргових зобов'язань держави, може запобігти неефективності та нерезультативності боргових операцій та скоєнню фінансових правопорушень. Міністерство фінансів України щорічно публікує в офіційних виданнях відомості про стан державного боргу.

Міністерство фінансів України відповідно до його завдань і функцій для розробки боргової стратегії має здійснювати контроль абсолютних і відносних показників заборгованості держави, порівнювати фактичні показники боргового тягаря з критичними показниками, визначеними міжнародними фінансово-кредитними організаціями, контролювати своєчасне та повне виконання державних зобов'язань відповідно до графіка платежів [10].

Також, з метою забезпечення дотримання граничних розміру державного боргу Міністерство фінансів України веде Реєстр державного боргу та гарантованого державою боргу. Реєстр є інформаційною системою боргових і гарантійних зобов'язань держави, що включає умови кредитних договорів і випуску державних цінних паперів та умови надання державних гарантій, відомості про стан обслуговування державного боргу [2].

Державна казначейська служба України [9] із Відділом обслуговування державного боргу [19] здійснює бухгалтерський облік надходжень і витрат Державного бюджету України та контроль за дотриманням правил ведення обліку, за відповідністю платежів взятим зобов'язанням і бюджетним асигнуванням.

Національний банк України як центральний депозитарій здійснює облік, контроль за надходженням і використанням кредитних ресурсів державного бюджету до спеціальних рахунків Національного банку України, де обліковуються кредитні ресурси від Міжнародного валютного фонду, Світового

банку [5]. Як центральний банк країни він контролює і регулює розміри грошової маси, визначає облікову ставку, акумулює золотовалютні резерви, складає платіжний баланс країни.

Державна аудиторська служба України контролює цільове використання та своєчасне повернення кредитів, одержаних під гарантію Кабінету Міністрів України [8].

Надзвичайно важливим, у цьому аспекті є поєднання зовнішнього і внутрішнього державного фінансового контролю. Принцип такого розмежування закладено у системі розмежування функцій та повноважень залежно від мети і завдань відповідних органів.

За організаційною приналежністю державний фінансовий контроль розрізняють як зовнішній та внутрішній. Сьогодні існує стійка тенденція до визначення, що контроль, який здійснюється органами виконавчої влади всередині системи у процесі управлінської діяльності за законністю та доцільністю роботи органів виконавчої влади, дотриманням виконавчої дисципліни та ефективністю управлінської дисципліни, є внутрішнім, а контроль, що його здійснюють інші державні органи стосовно органів виконавчої влади – зовнішнім [73, с. 33]. Тобто система дієвого державного фінансового контролю складається з двох однаково важливих частин: внутрішнього (урядового) державного фінансового контролю (Міністерство фінансів України, органи Державної аудиторської служби України, Державна казначейська служба України, органи Державної податкової служби України) та зовнішнього – незалежного державного фінансового контролю та державного аудиту, що його здійснює Рахункова палата України.

Сьогодні проблематичним є розуміння ролі і значення контролю Рахункової палати України як державного органу фінансового контролю зі спеціальною метою, що забезпечується особливим статусом цього органу – органу, котрий об’єктивно є поза системою державного урядового фінансового контролю. Саме Рахункова палата України, відповідно до чинного законодавства України, має пряму вказівку на повноваження щодо контролю державного боргу [86, с. 22].

Йдеться про аудит усіх боргових зобов'язань уряду та аналіз ефективності управління ними.

Рахункова палата України здійснює контроль у системі управління державним боргом відповідно до Закону України «Про Рахункову палату» від 2 липня 2015 року. До повноважень Рахункової палати України належать контроль за утворенням і обслуговуванням державного боргу та ефективністю використання й управління коштами Державного бюджету України [3].

На Рахункову палату України покладено такі завдання, як: організація контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, витрачанням бюджетних коштів; контроль за утворенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргу України, визначення ефективності та доцільності видатків державних коштів, валютних і кредитно-фінансових ресурсів; контроль за дотриманням законності у наданні Україною позик та економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, не передбачених у державному бюджеті; регулярне інформування Верховної Ради України, її комітетів про хід виконання Державного бюджету України та стан погашення внутрішнього і зовнішнього боргу України, про результати здійснення інших контрольних функцій тощо.

Відповідно до визначених завдань Рахункова палата України набула повноважень щодо отримання від керівників установ і організацій, які перевіряються, всієї необхідної документації та іншої інформації про фінансово-господарську діяльність і здійснення експертно-аналітичного, інформаційного видів діяльності для проведення оперативного контролю, комплексних ревізій, тематичних перевірок, експертизи проектів, аналізу, дослідження і підготовки висновків до Верховної Ради України та її комітетів за підсумками проведеної роботи.

У структурі Рахункової плати України виділено департамент контролю державного боргу та діяльності банківських установ, який здійснює контроль за законністю договорів, раціональним та ефективним використанням кредитів і позик, які отримує Україна від іноземних держав, банків і міжнародних

фінансових організацій. Департамент перевіряє ефективність розміщення централізованих валютних і фінансово-кредитних ресурсів, які надаються на зворотній основі. Матеріали контрольних заходів обов'язково розглядаються на засіданнях колегії Рахункової палати України.

Матеріали перевірок, ревізій та інших видів контролю спрямовуються до відповідних центральних органів виконавчої влади, а в разі потреби (якщо виявлено зловживання) – до правоохоронних органів, Президента України для розгляду і застосування необхідних заходів [54].

Вагоме значення для аудиту державного боргу мають зовнішні чинники. Зокрема, треба також враховувати ті з них, що впливають на бажання та можливості уряду обслуговувати борг. Можливість оцінювати зовнішні чинники і мати доступ до інформації з державного боргу, наданої третіми сторонами, зміцнюють здатність вищих органів фінансового контролю оцінювати можливість помилок у цій сфері.

До зовнішніх організацій, які надають інформацію стосовно боргу, зокрема, належать Міжнародний валютний фонд та Світовий банк, такі міжнародні організації, як ООН та Організація економічної співпраці та розвитку, кредитні організації, такі як Паризький та Лондонський клуби; інші кредитні та статистичні організації. Міжнародні утворення також пропонують критерії, які можуть бути використані у разі проведення аудиту державного боргу.

Міністерство фінансів України щорічно публікує в офіційних виданнях відомості про стан державного боргу. Кабінет Міністрів України щоквартально подає Верховній Раді України звіт про стан державного боргу, його погашення та обслуговування, перелік установ та підприємств, що мають заборгованість, яка виникла внаслідок невиконання юридичними особами своїх зобов'язань щодо погашення та обслуговування кредитів (позик), наданих за рахунок залучення кредитів (позик) під державні гарантії. Щорічно Кабінет Міністрів України, разом зі звітом про виконання Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про дотримання граничних розмірів державного внутрішнього та

зовнішнього боргу, надання державних внутрішніх та зовнішніх гарантій [100, с. 196].

Отже ефективність фінансового контролю зумовлена низкою чинників, серед яких важливою є наявність надійної системи управління державним боргом з боку органів державного управління, до компетенції яких належать функції з державного боргу, а відтак і вдосконалення і зміцнення внутрішнього контролю. Це визначає інституційна, організаційно-правова характеристика державного боргу. З іншого боку, необхідним є системний фінансовий контроль з боку Рахункової палати України, а відтак парламенту, усього суспільства та зовнішніх суб'єктів [82, с. 134]. Законодавство має чітко визначати механізм управління державним боргом а також в достатньому обсязі надавати повноваження та можливості для Рахункової палати України щодо оцінки зовнішніх та внутрішніх чинників формування середовища контролю. Законодавство повинно також гарантувати можливість співпраці національних органів влади з міжнародними фінансовими організаціями.

Вагомим джерелом до пошуків розв'язання сучасних правових проблем аудиту державного боргу є міжнародні документи, прийняті Міжнародною організацією вищих органів фінансового контролю [42, с. 32]. Значення поставленої проблеми зумовлене багатьма чинниками. Відомо, що вищі органи фінансового контролю, зазвичай, підзвітні парламентові і слугують для інформування членів парламенту, а відтак і їхніх виборців про фінансові ресурси держави. Вбачається, що органи законодавчої влади повинні краще усвідомлювати факт існування взаємозв'язків між державним боргом, фінансовою та економічною політикою. Звертання до українського законодавця у цьому контексті зумовлене необхідністю законодавчого регулювання державного боргу та ефективнішого реагування на порушення, що існують у цій сфері.

Наступним напрямом здійснення фінансового контролю є державні гарантії. Правове регулювання надання гарантій щодо виконання публічних боргових зобов'язань в Україні розвивалося неоднозначно, вони активно застосовуються як інструмент державної підтримки окремих суб'єктів господарювання. Проте

недосконаліcть нормативної бази, відсутність правових вимог до суб'єктів господарювання, яким надавалися позики під державні гарантії, чітко визначених сегментів економіки, які потребували державної підтримки, призвели до того, що фактично виконання зобов'язань за отриманими під гарантії позиками було покладено на бюджет, що призвело до значного зростання гарантованого державою боргу.

Особливу увагу привертають питання щодо контролю у сфері надання державних гарантій, оскільки неефективність такого контролю призводить до того, що борги суб'єктів господарювання перекладаються на державний бюджет.

Відповідно до положень Бюджетного кодексу України, контроль за дотриманням бюджетного законодавства забезпечує, серед іншого, досягнення економії бюджетних коштів та забезпечення інтересів держави, що має безпосереднє значення при наданні державних гарантій під позики, які отримують суб'єкти господарювання в Україні [2, ч.1 ст. 26]. Таким чином, контроль у сфері надання державних гарантій є видом бюджетного контролю, який має певну специфіку, оскільки спрямований на зниження ризиків, що походять від надання державних гарантій за позиками суб'єктів господарювання в Україні.

Контроль у сфері надання державних гарантій здійснюється залежно від стадій надання цих гаранті. Науковці виділяють таких три стадії: надання державних гарантій, виконання зобов'язань за державною гарантією та пред'явлення регресних вимог гарантом до суб'єкта господарювання, при цьому перша стадія є обов'язковою, а дві інші виникають лише за умови, коли суб'єкт господарювання не виконує умов договору позики, під які було надано державні гарантії, а отже вони є факультативними [50, с. 60].

У випадку, коли суб'єкт господарювання звертається до Кабінету Міністрів України із пропозицією про видачу державної гарантії, йому необхідно підготовити звернення до Кабінету Міністрів України із пропозицією укласти договір про видачу гарантії. Разом із заявою суб'єкт господарювання подає експертний висновок центрального органу виконавчої влади відповідно до галузі. Надання гарантій здійснюється на конкурсній основі, претенденти готують

відповідні проекти, під реалізацію яких планується отримання позики. Отже, важливим етапом правової процедури надання державних гарантій є проведення експертизи проекту суб'єкту господарювання, на здійснення якого планується залучення позики під державні гарантії.

Наступним етапом правової процедури надання державних гарантій за рішенням Кабінету Міністрів України є оцінка Міністерства фінансів України поданих суб'єктом господарювання, який претендує на отримання державних гарантій, документів з урахуванням ризиків, пов'язаних з наданням державних гарантій. Подана суб'єктом господарювання заява (проєкт) щодо видачі державної гарантії опрацьовується Міністерством фінансів України в 10-денний термін з урахуванням ризиків. Ризиками визнаються можливості настання непередбачуваних подій, що призведе до збільшення витрат державного бюджету на виконання гарантійних зобов'язань, до яких належать кредитні ризики, операційні ризики та ризики ліквідності [12]. Управління ризиками здійснюється з урахуванням стосунку гарантованого державою боргу до валового внутрішнього продукту та граничного обсягу надання державних гарантій шляхом: 1) проведення аналізу доцільності проекту, реалізація якого передбачається здійснювати за рахунок позик, залучених під державну гарантію, з урахуванням його відповідності державним завданням і пріоритетам, самоокупності проекту, фінансового стану позичальника; 2) визначення частки боргових зобов'язань позичальника, виконання яких забезпечуватиметься державною гарантією; виду та розміру забезпечення виконання позичальником зобов'язань перед державою з відшкодування витрат державного бюджету на виконання гарантійних зобов'язань; 3) здійснення моніторингу стану реалізації проекті; фінансового стану позичальників протягом строку дії державних гарантій; розрахунків за гарантованими зобов'язаннями [13].

Після оцінки ризиків, пов'язаних з наданням державних гарантій, Міністерство фінансів України проводить перевірку наявності в суб'єкта господарювання, що претендує на отримання позик під гарантії, заборгованості перед державою за позиками, залученими під державні гарантії, та кредитами з

державного бюджету [85, с. 33]. Потім Міністерство фінансів України узгоджує з кредиторами за результатами ідентифікації та оцінки ризиків частки боргових зобов'язань, виконання яких забезпечуватиметься державною гарантією, та готує пропозиції органу влади, який ініціює проект рішення про надання державної гарантії щодо мінімізації ризиків шляхом часткового визначення предмета гарантування, визначення частки боргових зобов'язань, виконання яких забезпечуватиметься такою гарантією, виду, розміру та умов забезпечення їх виконання, розміру та плати за надання державної гарантії та умов її внесення.

У випадку, коли фінансовий стан суб'єкта господарювання, що претендує на отримання державних гарантій, визначається задовільним, кредитний рейтинг на рівні не нижчого за середній спекулятивний та відсутня прострочена заборгованість перед державою, приймається рішення про надання державних гарантій. У випаду, коли рівень ризиків визнається неприйнятним, у наданні державної гарантії відмовляється.

Таким чином, наданню державних гарантій передує етап перевірки фінансового стану позичальника та його кредитного рейтингу, тобто здійснюється попередній контроль.

Крім цього, перед наданням державних гарантій здійснюється перевірка наданих раніше державних гарантій, для чого, відповідно до Бюджетного кодексу України, Міністерство фінансів України веде Реєстр державних гарантій, який є інформаційною системою, що містить відомості про надані протягом бюджетного періоду державні гарантії [2, ч. 4 ст. 18]. Метою ведення такого реєстру є забезпечення дотримання граничних обсягів державного боргу та державних гарантій.

Таким чином, контроль у сфері надання державних гарантій, більшою мірою є попереднім контролем та включає контроль за фінансовим станом позичальника та контроль за дотриманням граничних обсягів державного боргу та державних гарантій. Забезпечення належного попереднього контролю у сфері надання державних гарантій дозволяє зменшити ризик невиконання позичальниками зобов'язань за договором позики.

Інформація щодо стану державного та гарантованого державою боргу, а також обсяг платежів, здійснених в рахунок погашення та обслуговування державного боргу на виконання державою гарантійних зобов’язань, є відкритою і повинна підлягати офіційному щоквартальному оприлюдненню в засобах масової інформації у формі статистичного звіту.

# ВИСНОВКИ

В результаті дослідження, виконаного на підставі аналізу національного законодавства, осмислення наукових розробок з різних галузей науки, були зроблені висновки щодо сутності управління державним боргом. Основні з них такі:

1. Змістом категорії «державний борг» є суспільні відносини, що виникають щодо появи боргових зобов'язань, їх обслуговування, погашення, а також визнання боргових зобов'язань у формі державних цінних паперів, інших форм здійснення бюджетних запозичень, боргових зобов'язань, а також інших зобов'язань, що держава взяла на себе, відповідно до положень чинного національного законодавства та міжнародних договорів.

2. У сучасній державі Україні зміст поняття «державний борг», його об'єм та розмір фактично виходять за межі поняття державного кредиту, а отже і за межі традиційного розуміння складу та структури боргу держави. На сучасному етапі розвитку цих відносин, методика визначення змісту державного боргу не дозволяє сформулювати цілісну картину щодо фактичного складу та структури державного боргу. Таким чином, на підставі відповідного аналізу економічного змісту та правових засад державного боргу, виникає можливість стверджувати, що до структури державного боргу можна віднести не лише елементи, що пов'язані зі здійсненням державних запозичень, а й інші елементи. До таких складових відносяться гарантований державою борг, та борг, що прийнятий державою на умовах правонаступництва.

3. Сутність поняття «державний борг» доцільно розглядати не тільки як суму державних боргових зобов'язань, але також враховувати його роль в системі правовідносин щодо здійснення доходів та видатків державного бюджету. Це дає можливість розглядати інститут державного боргу як складову бюджетного права, так як він має суттєвий вплив і на бюджетні доходи, і на бюджетні витрати. Недоліки правового регулювання відносин щодо державного боргу безпосередньо впливають на порядок здійснення бюджетного процесу. Сутність

державний борг обумовлена такими факторами, як бюджетний дефіцит та рівень інфляції. До того ж інститут державного боргу має тісний зв'язок не лише із залученням позичкових ресурсів, але і з регулюванням грошово-кредитної політики Національного банку України.

4. Зміст правовідносин з приводу державного боргу становлять повноваження їх суб'єктів, а саме права та обов'язки, що виникають щодо необхідності забезпечення збалансованості державного бюджету, а також щодо проведення розрахунків за державними борговими зобов'язаннями. За своєю природою відносин щодо державного боргу мають фінансово-правовий характер, оскільки їх здіснення відбувається в межах фінансової системи держави при здійсненні фінансової діяльності державою і стосується публічних фінансів. Ці відносини здійснюються з метою забезпечення збалансованості бюджету шляхом залучення фінансових ресурсів у вигляді позики, а отже формуванні державного боргу, при цьому застосовується такий метод формування фондів грошових коштів, як метод добровільної мобілізації. Якщо мова йде про обслуговування і погашення державного боргу, то реалізуються такі методи публічної фінансової діяльності, як розподіл і використання. Таким чином, відносини щодо державного боргу реалізуються на всіх етапах фінансової діяльності держави, а саме під час мобілізації, розподілі та використанні фондів грошових коштів.

5. Під складом державного боргу необхідно розуміти сукупність боргових зобов'язань держави фінансового характеру, що виникають: 1) при здійсненні державних запозичень; 2) при наданні державою гарантій щодо зобов'язань третіх осіб; 3) при прийняті державою на себе боргових зобов'язань відповідно до чинного законодавства.

У загальному вигляді борг держави можливо визначити як сукупність відносин, в межах яких виникають боргові зобов'язання держави як позичальника, як боржника, або як гаранта погашення позик іншими позичальниками.

6. За час становлення незалежності України здійснення державних запозичень реалізовувалось у різних формах. Запозичення здійснювались як на

зовнішньому рівні, так і на внутрішньому, шляхом емісії державних цінних паперів чи підписання кредитних угод. Різноманітність форм здійснення державних запозичень обумовлена, в першу чергу, проблемами та недоліками бюджетного регулювання. Все це мало наслідком неадекватного відображення складу державного боргу, перевищення граничних обсягів боргових зобов'язань держави, прогалин у здійсненні правового регулювання відносин щодо державного боргу. До складу державного боргу входять державні боргові зобов'язання, що передбачені чинним національним законодавством. Борові зобов'язання держави можуть відрізнятися в залежності від підстав виникнення і механізму їх обслуговування. У загальному вигляді ж, державні боргові зобов'язання можуть мати різні форми і змінюватись з року в рік.

7. На сучасному етапі розвитку економічної системи цінні папери посідають важливе місце у якості основного інструменту боргової політики держави. На сьогоднішній день фінансові ринки цінних паперів розвиваються в напрямку уніфікації, що, в свою чергу, обумовлює появу уніфікованих різновидів боргових цінних паперів держави як на внутрішньому рівні, так і на міжнародному. Боргова політика, що запроваджена та реалізується країною обумовлює види цінних паперів держави, що випускаються в країні. Коли приймається рішення щодо емісії відповідного обсягу та видів цінних паперів необхідно брати до уваги вже існуючий обсяг державного боргу, що безпосередньо має вплив на соціально-економічні процеси, що здійснюються в країні. Покращення практики застосування державних цінних паперів у якості інструменту реалізації ефективної боргової політики обумовить вирішення питань щодо погашення заборгованості держави.

8. Класифікація державного боргу є одним з основних засобів визначення ступеня реалізації боргової політики та визначення її впливу на економічну стабільність країни. Систематизація боргових зобов'язань за різними критеріями дає можливість виокремити особливості формування, обслуговування та погашення державного боргу.

Однією з основних проблем диференціації державного боргу є його класифікація на два таких різновиди, як внутрішній і зовнішній. Вбачається доцільним поділ державного боргу на зовнішній здійснювати на підставі критерію резиденства суб'єкта надання позики. Що ж стосується грошового вираження внутрішнього державного боргу, то він може бути виражений як в національній, так і в іноземній валюті. Внутрішнім державним боргом є державна заборгованість перед економічним і соціальним секторами, що утворилась в результаті використання відповідних фінансових інструментів, таких як державні облігації чи інші державні цінні папери, для залучення коштів для реалізації урядових планів і мандатів.

9. Використання більш детальної класифікації державного боргу, як на практичному, такі на законодавчому рівні, надасть можливість системно підходити до визначення боргового становища держави, дозволить повноцінно визначити склад, структуру та обсяг державного боргу, виокремити особливості різних видів державних боргових зобов'язань та сприятиме виробленню адекватної стратегії реалізації боргової політики. В національному законодавстві є необхідність передбачати види і типи боргових зобов'язань, що дасть можливість подолати прогалини діючого законодавства з цього питання, адже законодавче визначення наявне лише щодо внутрішнього державного боргу.

10. Враховуючи зміст та характерні ознаки боргових зобов'язань держави їх можна класифікувати за відповідними критеріями. В залежності від ступіні участі держави щодо погашення та обслуговування боргу, його можна поділити на прями і непрямий, або умовний. Залежно від ринку розміщення боргових зобов'язань, тобто на внутрішньому чи зовнішньому ринку, можна виокремити внутрішній і зовнішній державний борг. На підставі валютної структури боргового зобов'язання державний борг поділяється на борг в національній та в іноземній валюті. Залежно від виду та строків здійснення виплат борг буває капітальний та поточний. В залежності від типів боргового зобов'язання виокремлюють ринкові та неринкові боргові зобов'язання.

11. У широкому розумінні зміст управління державними боргом полягає у тому, що управління держаним боргом необхідно розглядати як складову державної фінансової політики, при реалізації якої держава виступає у ролі позичальника чи гаранта. Реалізація цієї політики здійснюється органами законодавчої влади та урядом шляхом узгодження грошово-кредитної та фінансової політики щодо доходів та видатків держави, здійснення узгоджених дій урядом та Національним банком України щодо реалізації державної боргової політики, розроблення ефективних заходів щодо зменшення рівня боргового навантаження шляхом здійснення активного управління державним боргом. Також до широкого розуміння доцільно віднести законодавчі засади правового регулювання суспільних відносин, що виникають під час формування, розміщення, обслуговування і погашення боргових зобов'язань держави.

12. У вузького розумінні зміст управління державним боргом полягає у розгляді його як сукупності заходів, що безпосередньо пов'язані з підготовкою до випуску та розміщенням боргових зобов'язань держави, наданням державних гарантій за борговими зобов'язаннями третіх осіб, здійсненням дій щодо обслуговування та погашення державного боргу, здійсненням контрольних заходів за станом державного боргу, а також встановленням правил функціонування ринку державних цінних паперів.

13. Управління державним боргом, як процес, охоплює правовий, інституційний, функціональний, технічний та економічний аспект, це залежить від того, що саме розглядати у якості об'єкту регулювання. Саме від визначення доцільних способів та наслідків такого управління залежить сутність державного боргу як обтяження, чи фактору стимулювання для підвищення рівня економічного розвитку. Таким чином, до функціональної структури процесу управління державним боргом належать безпосереднє управління, обслуговування і контроль.

14. Аналізуючи теоретичні засади та правове регулювання державного боргу можливо виокремити загальні, спеціальні, або фінансово-правові, та інституційні принципи управління державним боргом. До загальних принципів відносяться:

принцип державного суверенітету; принцип законності; принцип верховенства права; принцип рівності; принцип співрозмірності (пропорційності). До спеціальних, фінансово-правових, принципів можна віднести: принцип пріоритету публічних фінансових інтересів у фінансовій діяльності; принцип єдності фінансової політики і грошової системи; принцип соціальної спрямованості фінансово-правового регулювання; принцип гласності; принцип плановості. До основних інституційних принципів публічного управління державним боргом можна віднести: принцип законодавчого регулювання відносин у сфері державного боргу; принцип публічності інформації про державний борг; принцип визначення обсягів запозичень та умов щодо їхнього використання.

15. проблеми обслуговування та управління державним боргом є нагальною та має комплексний характер. Це обумовлено тим, що мова йде про бюджетні видатки, прогалини щодо яких є в правовому забезпеченні їх здійснення та економічному розумінні їх змісту. Збільшення боргу не завжди має негативні наслідки, якщо мова йде про державу, економіка якої розвивається і разом з об'ємом державних боргових зобов'язань відбувається приріст Внутрішнього Валового Продукту. В той же час, збільшення обсягу державного боргу та витрат на його обслуговування обумовлюють низку таких проблем, як: перекладання боргового навантаження на майбутні покоління, посягання на економічну та політичну незалежність країни, загроза банкрутства.

16. В разі, якщо неможливо у встановлені терміни і в повному обсязі розрахуватися з кредиторами, доцільно буде здійснити врегулювання боргу з ними. Одним із таких способів є реструктуризація боргових зобов'язань. Реструктуризація боргових зобов'язань є досить складною процедурою, адже вона є наслідком неефективного управління державним боргом, при цьому є одним з не багатьох шляхів вирішення конфліктної боргової ситуації. Основною метою реструктуризація боргу є зменшення фінансових втрат кредиторів та підвищення економічного розвитку позичальника. Для недопущення настання суттєвих негативних зрушень в фінансовій та економічній сфері застосовують кризове управління. Виділяють такі основні методи кризового управління державним

боргом: 1) конверсія; 2) рефінансування; 3) уніфікація; 4) обмін облігацій за регресивним співвідношенням; 5) відстрочення погашення; 6) анулювання позики.

17. Розглядаючи зміст управління державним боргом слід зазначити, що однією із найважливіших проблем є організація здійснення контролю за його формуванням та розвитком, методичне забезпечення здійснення цього контролю, а також формування та затвердження звітності відповідно до визначеного законодавством порядку. Невирішеність цих проблем або прийняття рішень, що має поверховий характер, обумовлює низьку якість управління державним боргом. Це, як правило пов'язано з недостовірною інформацією, перекручуванням показників щодо формування і обслуговування державних боргових зобов'язань, безвідповідальним відношенням до реалізації своїх повноважень відповідними суб'єктами, відсутністю злагодженості їх дій. Що стосується зовнішніх запозичень, то тут прослідковується більш системний підхід, адже робота здійснюється на підставі відпрацьованих практикою міжнародних стандартів. Якщо мова йде про внутрішній борг, то тут залишається ще дуже багато невирішених питань, адже це обумовлено особливостями національної практики і особливостями складу та структури державного боргу.

18. Своєчасні звіти з приводу державного боргу дають можливість попередити відхилення в реалізації видаткової політики та дозволяють зберегти фінансові ресурси. Таким чином, своєчасна інформація щодо здійснення платежів з обслуговування боргових зобов'язань держави, може запобігти неефективності та нерезультативності боргових операцій та скоєнню фінансових правопорушень.

# СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

**Нормативно-правові акти:**


1. Конституція України прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР (Редакція від 01.01.2020 № 27-IX). URL: www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text (дата звернення 20.11.2024)
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. (Редакція від 01.07.2023 № 2709-IX). URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17. (дата звернення 21.11.2024)
3. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 р. № 576-VIII. (Редакція від 04.05.2024 № 3621-IX) URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/579-19#Text. (дата звернення 21.11.2024)
4. Про ринки капіталу та організовані товарні ринки : Закон України від 23.02.2006 № 3480-IV (Редакція від 15.11.2024 № 4017-IX). URL: www.rada.gov.ua/laws/show/3480-15#Text (дата звернення 20.11.2024)
5. Про Національний банк України : Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV (Редакція від 08.11.2024 № 3994-IX) URL: www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text (дата звернення 20.11.2024)
6. Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України : Закон України від 21.11.1996 № 537-96-ВР (Редакція від 01.01.2013 № 4912-VI) URL: www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/537/96-вр#Text (дата звернення 20.11.2024)
7. Про правонаступництво України : Закон України від 12.09.1991 № 1543-XII (Редакція від 5.10.1991 № 1543-XII). URL: www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/1543-12#Text (дата звернення 20.11.2024)
8. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 р. № 43 (Редакція від 07.09.2024 № 1031-2024-п) URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-п#Text. (дата звернення 21.11.2024)
9. Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 р № 215 (Редакція від

01.04.2021 № 247-2021-п) URL: www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-п#Text (дата звернення 20.11.2024)

10. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. №375 (Редакція від 04.10.2023 № 1044-2023-п) URL: www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014п#Text (дата звернення 20.11.2024)

11. Про затвердження Порядку здійснення контролю за ризиками пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2012 № 815. (Редакція від 01.08.2012 №815-2012-п). URL: www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/815-2012-п#Text (дата звернення 20.11.2024)

12. Про затвердження Положення про управління ризиками, пов'язаними з наданням державних гарантій, та розподіл таких ризиків між державою, кредиторами і позичальниками : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 131. (Редакція від 20.06.2024 № 711-2024-п) URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/131-2011-п#Text. (дата звернення 21.11.2024)

13. Про заходи щодо залучення державою або під державні гарантії іноземних кредитів і надання державних гарантій : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2001 № 787. (Редакція від 31.10.2020 № 1000-2020-п) URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/787-2001-п#Text. (дата звернення 21.11.2024)

14. Про розміщення (емісію) облігацій внутрішніх державних позик : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2001 № 80. (Редакція від 14.09.2024 № 1053-2024-п) URL: www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/80-2001-п#Text (дата звернення 20.11.2024)

15. Про бюджетну класифікацію : Наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 р. № 11. (Редакція від 01.12.2024 № v0522201-24). URL: www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0011201-11#Text (дата звернення 20.11.2024)

16. Про затвердження Порядку відображення операцій, пов'язаних з державним та гарантованим державою боргом, при плануванні та виконанні державного бюджету : Наказ Міністерства фінансів України від 28.01.2004 № 42.

(Редакція від 01.01.2011 № z1299-10). URL: www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0228-04#Text (дата звернення 20.11.2024)

17. Про затвердження Положення про провадження депозитарної і клірингової діяльності та забезпечення здійснення розрахунків за право чинами щодо цінних паперів Національним банком України : Постанова Правління Національного банку України від 21.12.2017 № 140 (Редакція від 16.09.2024 № v0113500-24). URL: www.rada.gov.ua/laws/show/v0140500-17#Text (дата звернення 20.11.2024)

18. Про затвердження Положення про порядок проведення операцій, пов'язаних з розміщенням облігацій внутрішніх державних позик : Постанова Правління Національного банку України від 18.06.2003 № 248. (Редакція від 24.03.2023 № v0028500-23) URL: www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0551-03п#Text (дата звернення 20.11.2024)

19. Про затвердження Положення про Відділ обслуговування державного боргу Державної казначейської служби України : Наказ Державної казначейської служби України від 05.07.2024 № 195 (Редакція від 05.07.2024 № 247-2024-п) URL: www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/195-2024-п#Text (дата звернення 20.11.2024)

20. Про результати аналізу ефективності заходів, передбачених Законом України «Про Державний бюджет України на 2018 рік», щодо управління державним боргом (Підготовлено департаментом контролю державного боргу та діяльності банківських установ). К.: Рахункова палата України, 2019. Вип. 11. URL: Офіційний сайт Рахункової палати України: www.ac-rada.gov.ua

21. Бюлетень з питань стандартів поширення даних Міжнародного валютного фонду. URL: // http://dsbb.imf.org/Applications/web/dsbbhome/

**Спеціальна література:**

22. Базилевич В.Д., Баластрик Л.О. Державні фінанси. К.: Атіка, 2002, 380 с.

23. Богдан Т.П. Управління державним боргом і мікрофінансові ризики в економіці України. *Фінанси України.* 2011, № 1, С. 13-23.

24. Бондарук Т.Г. Механізм управління та обслуговування державного боргу. *Фінанси України.* 2003, №4, С.14-18.

25. Вахненко Т.П. Державний борг України та його економічні наслідки. К.: Альтерпрес, 2000, 152 с.

26. Вахненко Т.П. Зовнішні боргові зобов'язання у системі світових фінансово-економічних відносин : монографія. Київ: Фенікс, 2015, 536 с.

27. Вахненко Т.П. Трансформація боргової моделі України в кризовий період. *Вісник Національного банку України.* 2009, № 11, С.40-45.

28. Вахович І.М., Кульчинська О.П. Державний борг як індикатор фінансової безпеки країни. *Економічний форум*. 2019, № 1, С. 133-138.

29. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003, 1440 с.

30. Воронова Л.К. Фінансове право України: Підручник. К.: Прецедент; Моя книга, 2006, 448 с.

31. Воронова Л.К., Кучерявенко М.П. Фінансове право: навч. посібн. Харьків: Легас, 2003, 360 с.

32. Гарбінська-Руденко А.В., Лямзіна О.В. Поняття та значення державного боргу України в умовах воєнного стану. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2022, №4, С.259-263.

33. Гедзюк О.В. Правове регулювання випуску облігацій внутрішніх місцевих позик. *Наше право*. 2013, №5, С. 190-195.

34. Гетьманцев Д.О. Фінансово-правове зобов'язання як окрема категорія фінансового права : монографія. К.: Юрінком Інтер, 2001, 368 с.

35. Гетьманцев Д.О. Щодо значення публічного інтересу для фінансового права. *Часопис Київського університету права.* 2011, № 4, С. 150-153.

36. Глущенко А.С. Фінанси: навч. посіб., Х.: ХНУ ім. В.Н. Карабіна, 2010, 190 с.

37. Гуцаленко Л.В. Державний фінансовий контроль : навчальний посібник, К.: Центр учбової літератури, 2009, 424 с.

38. Домірчиев М.І Правова природа фінансової діяльності : монографія. Х.: Право, 2014, 256 с.

39. Дудченко В.Ю. Державний борг як об'єкт регулювання. *Економічний аналіз,* 2003, Вип. 2, С. 83-87.

40. Жилєнко С., Ляховець О. Підходи до визначення поняття «державний борг». *Бізнес-Інформ*. 2014, № 1, С. 42-46.

41. Жовтанецький О.М. Особливості формування державного боргу в Україні. *Вісник економічної науки.* 2006, № 1, С.57-61.

42. Заверуха І.Б. Діяльність вищих органів фінансового контролю у сфері державного боргу. *Юридична Україна.* 2006, №12, С. 31-38.

43. Заверуха І.Б. Зміст управління державним боргом: правові аспекти. *Університетські наукові записки.* 2006, № 3-4 (19-20), С. 312-317.

44. Заверуха І.Б. Правові засади та особливості управління державним боргом. *Вісник Львівського Університету*. Серія юридична., Вип. 35, 2000, С. 240-250.

45. Заверуха І.Б. Правові проблеми класифікації державного боргу. *Право України.* 2007, № 3, С.51-55.

46. Заверуха І.Б. Проблеми правового розуміння державного зовнішнього боргу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* Серія Право. 2006, Вип. 7, С. 290-294.

47. Заверуха І.Б. Фінансово-правова природа відносин у сфері державного боргу. *Підприємництво, господарство і право*. 2006, №8, С. 53-57.

48. Заверуха І.Б. Фінансово-правова природа відносин у сфері державного боргу. *Підприємництво, господарство і право*. 2006, №8, С. 53-57.

49. Загальна теорія держави і права. Підручник За ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, Р.В. Петришина. Харків: Право, 2002, 432 с.

50. Загнітко О.П., Волинець К.О., Островська К.В. Державна гарантія забезпечення виконання зобов'язань. *Вісник інституту економічних досліджень НАН України.* 2010, № 1, С. 58-64.

51. Зайцева Н.А. Публічно-правова природа державного кредиту. *Форум права.* 2008, № 3, С. 158-161.

52. Каменська В.П. Напрями оптимізації системи управління державним боргом України. *Економічний вісник університету.* 2011, Вип. 17/1, С. 133-141.

53. Карлін, М.І. Фінансова система України : навчальний посібник для студ. вузів. К. : Знання, 2007, 324 с.

54. Ковриженко Д. Статус Рахункової Палати в Україні: українське законодавство, зарубіжний досвід та шляхи удосконалення. *Часопис Парламент.* 2005, № 3. URL: : http://www.ac-rada.gov.ua

55. Козюк В.В. Державний борг в умовах ринкової трансформації економіки України. Тернопіль: Карт-бланш, 2002, 238 с.

56. Козюк В.В. Проблема державного боргу в перехідній економіці України. *Фінанси України.* 2009, №5, С. 85-90.

57. Койчева О.С., Білоус-Осінь Т.І. Теоретико-правові засади випуску та обігу державних цінних паперів. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»:* збірник наукових статей. Чернівці, 2019, № 2, С. 73-83.

58. Кологойда О. Поняття та юридична природа цінних паперів. *Вісник Київського національного університету Тараса Шевченка*. Юридичні науки., 2011, № 86, С. 36-39.

59. Корнєв В. Боргові парадокси і орієнтири державних запозичень. *Економіка України*. 2010, № 6, С. 30-37.

60. Крайчак Є.В. Оцінка ключових проблемних питань зовнішнього боргу України. *Збірник наукових праць*. 2008, Вип. 57, С. 145-154.

61. Кудряшов В.П. Курс фінансів : навч. посібн. К. : Знання, 2008, 431 с.

62. Кузьменко О. Організаційно-правові проблеми управління державним боргом України. *Право України,* 2005, № 4, С.56-58.

63. Кучер Г.В. Ефективність системи управління державним боргом в Україні. *Фінанси України*. 2012, № 6, С. 44-57.

64. Кучер Г.В. Управління державним боргом: підручник. К.: КНТЕУ, 2009, 342 с.

65. Лісовенко В.В. Державний борг: концептуальні засади та макроекономічні аспекти. *Фінанси України.* 2014, № 12, С. 7-31.

66. Лондар С.Л. Тимошенко О.В. Фінанси : навч. посіб. Вінниця: Нова Книга, 2019, 384 с.

67. Лубкий Н.П. Становлення та проблеми розвитку державного кредиту в Україні. *Науковий вісник Волинського національного університету ім. Лесі Українки*, 2010, № 4, С. 76-79.

68. Лукашева О.Е. Конституційно-правове регулювання публічної фінансової діяльності: порівняльно-правовий аналіз. *Право та державне управління*. 2014, № 4, С. 43-47.

69. Лютий І.О. Державний кредит та боргова політика України: монографія. К., 2008, 352 с.

70. Лютий І.О. Теоретико-методологічні засади бюджетної політики держави. *Фінанси України*. 2009, № 12, С. 13-19.

71. Машко А. Дефіцит бюджету: сутність, причини виникнення та проблеми управління. *Соціально-економічні проблеми і держава*. 2012, Вип. 2 (7), С. 308-314.

72. Мельник П.В. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України. К., 2003, 416 с.

73. Мельничук В.Г. Незалежний державний фінансовий контроль в Україні та досвід зарубіжних країн. *Фінансовий контроль*. 2002, №2, С. 33-35

74. Музика-Стефанчук О.А. Публічний інтерес у бюджетних правовідносинах. *Науковий вісник Дніпропетровського Університету внутрішніх справ*: зб. наук. праць. 2011, № 3 (55), С. 334-337.

75. Нечай А.А. Актуальні питання фінансового права: правові основи публічних накопичувальних фондів: Моногр. Чернівці: Рута, 2004, 376 с.

76. Новосьолова О.С. Державний борг: діалектика теоретичних уявлень та оцінка сутності. *Наукві записки. Серія «Економіка».* 2013, Вип. 23, С. 168-173.

77. Новосьолова О.С. Теоретичні аспекти побудови системи управління державним боргом. *Економічний аналіз: зб. наук. праць.* Тернопіль, 2013, Том 14, № 1, С. 301-307.

78. Орлюк О.П. Фінансове право. К.: Юрінком Інтер, 2003, 527 с.

79. Плець І.І., Білий М.М. Стратегічні напрями управління внутрішнім державним боргом. *Сталий розвиток економіки*. 2013, № 3, С. 21-25.

80. Погріло В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України. К.: Правова єдність, 2010, 432 с.

81. Присяжнюк О.О. Особливості управління та обслуговування державного боргу України. *Вісник Хмельницького національного університету.* 2011, № 2, С. 209-211.

82. Прутська О.О. Управління державним боргом : навч. посіб., К.: Центр навчальної літератури, 2010, 310 с.

83. Ринок боргових цінних паперів в Україні: суперечності та тенденції розвитку. Монографія. К.: Центр учбової літератури, 2008, 431 с.

84. Руденко Ю.М. Вплив державного боргу на економічний розвиток України. *Формування ринкової економіки.* 2017, № 8, С. 162-171.

85. Рядінська В.О., Нефьодов С.В. Контроль у сфері надання державних гарантій як публічних боргових зобов'язань. *Наука і правоохорона.* 2017, № 3(37), С. 30-38.

86. Савченко Л.А. Правовий статус Рахункової палати України: монографія. Ірпінь: Академія Державної податкової служби України, 2002, 131 с.

87. Савченко Л.А. Фінансово-контрольне право: становлення та розвиток: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2017, 400 с.

88. Самуельсон П.А. Економіка: навч. посібник / пер. з англ. 15-те вид. / За ред. Л.З. Тарасович, О.І. Леусокого. Київ. 1998, 799 с.

89. Сергієнко О.П. Шляхи оптимізації правового регулювання управління зовнішнім державним боргом України – погляд на проблему. *Міліція України.* 2011, № 5-6, С. 29-31.

90. Сідор М.І. Фактори, що впливають на зміст бюджетного процесу в Україні. *Науковий вісник Академії муніципального управління: зб. наук. праць* : Серія «Право». Київ, 2015, Вип. 1, Ч. 2, С. 68–75.

91. Сідор М.І. Фінансовий контроль та інформаційні технології // Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика : монографія / авт. колектив: С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова, Т.А. Латковська та ін. – Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. 800 с. С. 716-755.

92. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підруч. Х.: Консум, 2001, 704 с.

93. Скороход Г.М. Види державного боргу України. *Юридична наука.* 2019, № 7, С. 111-116.

94. Скороход Г.М. Поняття та правова природа державного боргу. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018, № 2, Т. 5, С. 132-137.

95. Терещенко В.Л. Державний борг України: сутність, соціально-економічні наслідки, перспективи оптимізації. *Економіка і регіон.* 2011, № 4, С. 59-62.

96. Ткаленко С.І. Вплив державного боргу на економічну безпеку України. *Вісник економіки, транспорту та промисловості.* 2010, Вип. 29, С. 178-181.

97. Федоров В.А. Боргова функція сучасної держави : монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017, 176 с.

98. Федосов В.М. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: моногр. К.: КНЕУ, 2002, 432 с.

99. Федосов В.М., Колот О.А. Управління державним боргом у контексті ризик-менеджменту. *Фінанси України.* 2008, № 3, С. 3-33.

100. Фокун І.В., Хитра К.П. Формування та управління державним боргом в період фінансової кризи. *Вісник Хмельницького національного університету.* 2010, № 2, С. 195-199.

101. Царьова Л.К. Зобов'язання, що виникають при емісії грошей і державних цінних паперів та їх правова природа. *Актуальні проблеми держави і права*, 2011, № 62, С.139-145.

102. Юрій С.І. Управління зростанням на основі боргу і Україна. *Журнал європейської економіки.* 2007, Том 6 (№1), С. 6-27.

103. Юрій С.І., Федосов В.М. Фінанси : підручник. К: Знання, 2008. 611 с.

104. Ярошевич Н.Б. Управління державним боргом зарубіжний досвід та українська реальність. *Науковий вісник Національного львівського технічного університету.* 2007, № 17, С. 266-271.