

УДК 351.72:336.27

В. А. Федоров

ПІДСТАВИ КЛАСИФІКАЦІЇ ТА ВИДИ ДЕРЖАВНОГО БОРГУ

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

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

Наприклад, Г. В. Бех, О. О. Дмитрик, І. Є. Криницький розрізняють державний борг залежно від терміну дії (короткостроковий, середньостроковий, довгостроковий), від територіальності (зовнішній та внутрішній державний борг),

від сукупності боргових зобов'язань (капітальний та поточний), від суб'єкта (державний і муніципальний) [1].

Н. І. Хімічева виділяє державний борг як матеріальну категорію та поділяє його на капітальний (загальна сума заборгованості держави з непогашеними борговими зобов'язаннями й невикопаними за ними відсотками) та поточний (сума витрат держави за всіма борговими зобов'язаннями, термін погашення яких вже настав) [2, 450].

О. А. Музика-Стефанчук зазначає такі підстави для класифікації, як: за видом кредитора (банківський, фірмовий); за формою надання (валютний товарний); за ціллю використання (інвестиційний, неінвестиційний); за умовою надання (пільговий, високопроцентний, компенсаційний); за строком надання позичкових коштів (короткостроковий, середньостроковий, довгостроковий); зобов'язання держави стосовно фізичних і юридичних осіб (внутрішній державний борг); щодо іноземних держав, іноземних громадян та юридичних осіб, міжнародних фінансових організацій (зовнішній державний борг) [3].

О. П. Гетманець розкриває поняття державної позики та класифікує її за такими ознаками: за термінами дії (боргові зобов'язання короткострокові — до 1 року, середньострокові — від 1 до 5 років, довгострокові — від 5 до 30 років, тобто усі боргові зобов'язання погашаються в терміни, визначені конкретними умовами позики, але не можуть перевищувати 30 років); за правом емісії (діляться на ті, що випускаються центральним урядом, урядами адміністративно-територіальних утворень і органами місцевого самоврядування, якщо це передбачено законом); за ознакою суб'єктів (реалізовані тільки серед населення; реалізовані тільки серед юридичних осіб; реалізовані як серед юридичних осіб, так і серед населення); за формою виплати доходів (процентно-виграшні, де власники боргових зобов'язань процентної позики отримують твердий дохід щорічно шляхом оплати купонів або один раз при погашенні позики шляхом зарахування відсотка до нарахованого номіналу цінних паперів, без щорічних виплат; виграшні, де одержувач одержує дохід у формі виграшу в момент погашення облігації, може виплачуватися тільки по тих облігаціях, які потрапили в тиражі виграшів, а бувають позики безпрограшні, які зараз в Україні не випускаються; безпроцентні (цільові) позики передбачають виплату доходів утримувачам облігацій або гарантують отримання відповідного товару, попит на який у момент випуску позики не задовольняється); за методами розміщення (добровільні, розміщені по підписці і примусові); за формою (облігаційні, пропонують емісію цінних паперів; безоблігаційні, оформляються підписанням угоди, договорів, а також шляхом записів у боргових книгах і видачею особливих зобов'язань); за термінами погашення (короткострокові — термін погашення до 1 року; середньострокові — до 5 років; довгострокові — понад 5 років) [4].

П. Н. Говенко, А. С. Кравченко, Л. В. Кузнецов, В. І. Мироненко, С. І. Пахомов, В. А. Пятіна, Т. А. Терзі, І. Н. Пахомов також поділяють державний борг на внутрішній та зовнішній, але виділяють поняття державного кредиту і класифікують його залежно від статусу позичальника (централізований — цінні

папери випускає уряд; децентралізований кредит — місцеві органи влади), залежно від сфери боргових зобов'язань (внутрішні позики — розміщуються в державі; зовнішні позики — розміщуються за кордоном), залежно від термінів погашення державою боргових зобов'язань (короткострокові позики (поточні) — до одного року; середньострокові позики — від 1 до 5 років; довгострокові позики — понад 5 років); за видами прибутковості (процентні — власники державних цінних паперів отримують дохід, з розрахунку визначених, як правило, фіксованих відсотків річних; безпроцентні (дисконтні) — цінні папери реалізуються за ціною нижче за їх номінальну вартість, різниця між ціною придбання і номінальної вартістю у момент погашення, складаючи дохід; виграшні позики — власники цінних паперів отримують дохід за умови включення даного номера облігації у виграшний тираж погашення) [5].

Тобто можна зробити висновок, що далеко не всі вчені дають класифікацію саме державного боргу, обмежуючись лише загальним поділом його на внутрішній та зовнішній, хоча навіть і в основу даного поділу покладають різні підстави. Для розроблення власної класифікації державного боргу ми можемо взяти за основу декілька з зазначених підстав.

Таким же проблемним питанням постає нормативно-правове закріплення видів державного боргу, що необхідно для практичної реалізації функцій держави.

Наприклад в Україні в п.16 ст. 2 Бюджетного кодексу України нормативно закріплено поняття державного боргу (борг Автономної Республіки Крим чи борг місцевого самоврядування) — загальна сума заборгованості держави (Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування), яка складається з усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань держави (Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування), включаючи боргові зобов'язання держави (Автономної Республіки Крим чи міських рад), що вступають в дію в результаті виданих гарантій за кредитами, або зобов'язань, що виникають на підставі законодавства або договору [6]. Зрозуміло, що йдеться і про внутрішній і про зовнішній державний борг, а також те, що чітко розрізняють борг держави в цілому та борг органів місцевого самоврядування, автономних утворень (державний та муніципальний — місцевий).

Все-таки більше уваги нормотворці приділили поняттю та класифікації внутрішнього боргу, визначення якого нормативно закріплено в ст. 1 Закону України «Про державний внутрішній борг України», згідно з яким державним внутрішнім боргом України є строкові боргові зобов'язання уряду України у грошовій формі.

Згідно зі ст. 2 Закону, державний внутрішній борг України складається із заборгованості минулих років і заборгованості, що знову виникає щодо боргових зобов'язань уряду України у формі: позичань уряду України; позичань, здійснених за безумовної гарантії уряду, для забезпечення фінансування загальнодержавних програм. До боргових зобов'язань уряду України належать випущені ним цінні папери; зобов'язання в грошовій формі, гарантовані ним; отримані урядом кредити [7].

Тому більш доцільним в дослідженні нормативно-правового закріплення видів державного боргу буде звернення до світової практики, наприклад, до розроблення даного питання вченими та нормотворцями Російської Федерації.

Державними зовнішніми запозиченнями Російської Федерації є залучені з іноземних джерел (іноземних держав, їхніх юридичних осіб і міжнародних організацій) кредити (позики), по яких виникають державні фінансові зобов'язання Російської Федерації як позичальника фінансових коштів або гаранта погашення таких кредитів (позик) іншими позичальниками.

Державні зовнішні запозичення Російської Федерації формують державний зовнішній борг Російської Федерації.

Особливий теоретичний і практичний інтерес в аспекті вдосконалювання правового регулювання державного боргу викликає саме питання про класифікацію державного боргу на внутрішній (інтернальний) і зовнішній (екстернальний). Цьому питанню досить багато уваги приділено в економічній літературі, хоча «спровокований» він був винятково правовою плутаниною в законодавстві, некоректністю класифікацій державного боргу, закріпленої фінансово-правовими нормами: спочатку — у Законі РФ «Про державний внутрішній борг», потім — і в Бюджетному кодексі РФ.

Справа в тому, що російським законодавцем в основу класифікації державного боргу на внутрішній і зовнішній покладена ознака «національності» валюти випущених в обіг державних цінних паперів. Так, якщо останні були «рублевої національності», то вони відповідно до законодавства повинні були бути віднесені до внутрішніх позик (і відповідно до внутрішнього боргу). А якщо «не нашої», тобто доларової (або іншої іноземної), то до зовнішніх позик (і відповідно до зовнішнього боргу). Однак, крім класифікації запозичень по ознаці валюти виникаючих зобов'язань (рублеві — ставляться до внутрішнього, а валютні — до зовнішнього боргу) у науковій літературі пропонуються й інші підстави класифікації боргу на внутрішній і зовнішній, наприклад, залежно від розміщення: борг перед нерезидентами варто відносити до зовнішнього, а перед резидентами — до внутрішнього боргу.

Таким чином, питання про класифікацію державного боргу на внутрішній і зовнішній має не тільки теоретичне, але й практичне значення як для організації правильного обліку, що є, у свою чергу, базовою основою для аналітичної роботи з розробки суб'єктами керування державним боргом пропозицій в галузі політики на ринку державного боргу, що представляються на затвердження представницькому органу державної влади.

Важливо відзначити, що Бюджетним кодексом РФ сприйняті зміни, пов'язані з розвитком федеративних відносин в цій країні. Так, державний борг уперше підрозділяється на державний борг Російської Федерації й державний борг суб'єкта Російської Федерації.

При цьому в ст. 99 БК РФ уперше в законодавчій практиці докладно закріплене не тільки саме поняття державного боргу (боргових зобов'язань) суб'єкта Російської Федерації, але і його класифікація по різних підставах.

Так, боргові зобов'язання суб'єкта Російської Федерації по формах можуть

складатися з: кредитних угод і договорів; державних позик суб'єкта Російської Федерації, здійснюваних шляхом випуску цінних паперів суб'єкта Російської Федерації; договорів і угод про одержання суб'єктом Російської Федерації бюджетних позичок і бюджетних кредитів від бюджетів інших рівнів бюджетної системи Російської Федерації; договорів про надання державних гарантій суб'єкта Російської Федерації; угод і договорів, у тому числі міжнародних, ув'язнених від імені суб'єкта Російської Федерації, про пролонгацію й реструктуризацію боргових зобов'язань суб'єктів Російської Федерації минулих років. При цьому особливо закріплене правило про те, що боргові зобов'язання суб'єкта Російської Федерації не можуть існувати в інших формах, за винятком передбачених справжнім пунктом. Аналогічні норми встановлені в БК РФ і відносно муніципального боргу (ст. 100) [8].

Федеральним законом «Про бюджетну класифікацію Російської Федерації» від 15 серпня 1996 р. № 115-ФЗ була дана класифікація видів державних внутрішніх боргів Російської Федерації і суб'єктів Російської Федерації, а також видів муніципального боргу. Відповідно до цього Закону класифікація видів державного та муніципального боргу містила в собі 38 найменувань [9].

Після внесення змін і доповнень у Федеральний закон «Про бюджетну класифікацію Російської Федерації» від 15 серпня 1996 р. № 115-ФЗ із зазначеної класифікації згодом було виключено 7 видів, заборгованість по централізованих кредитах і відсотках по них організацій агропромислового комплексу Челябінської області та АТ «Чиркейгэсстрой», переоформлена у вексель Міністерства фінансів Російської Федерації, була включена до складу внутрішнього державного боргу Федеральним законом від 7 травня 2002 р. № 51-ФЗ, а державні гарантії, надані суб'єктами Російської Федерації, і муніципальні гарантії теж були включені до складу внутрішнього державного боргу [10].

Також можна звернутись і до практики розділення державного боргу в ще одній республіці колишнього СРСР — Казахстані.

Наприклад, державний борг у Республіці Казахстан складається із трьох складових: урядовий борг; борг Національного банку Республіки Казахстан; борги місцевих виконавчих органів на певну дату.

Розглянемо кожен із цих складових.

Урядовий борг — сума отриманих і непогашених урядових позик, а також віднесених законодавчими актами на урядовий борг боргових зобов'язань на певну дату.

Борг Національного банку Республіки Казахстан — сума отриманих і непогашених Національним банком Республіки Казахстан державних позик, а також віднесених законодавчими актами на борг Національного банку Республіки Казахстан боргових зобов'язань на певну дату.

Державний борг місцевих виконавчих органів Республіки Казахстан — це сума отриманих і непогашених позик місцевого виконавчого органу, а також віднесених рішеннями місцевого представницького органу на борг місцевого виконавчого органу боргових зобов'язань на певну дату [11].

Отже, знов-таки в нормативну класифікацію державного боргу покладається саме суб'єктивний фактор.

Таким чином можна зробити висновок про досить різноманітний підхід до основ класифікації державного боргу, який потребує узагальнення та упорядкування, визначення нових підстав для класифікації державного боргу.

По-перше, важливим є розділення державного боргу на «державний борг» у широкому та вузькому розуміннях, оскільки дане розділення є фундаментальним в цілому для самого поняття «державний борг».

У вузькому розумінні державний борг — це сукупність відносин, за якими виникають боргові зобов'язання держави як позичальника, боржника або гаранта погашення позик іншими позичальниками.

У широкому розумінні державний борг — це система фінансових зобов'язань держави, що виникають у результаті здійснення запозичень; із наданих державою гарантій чи із зобов'язань третіх осіб — суб'єктів господарської діяльності; боргових зобов'язань, прийнятих на себе відповідно до чинного законодавства; сум бюджетних асигнувань, перерахованих із порушенням строків чи в неповному розмірі; суми компенсації за несвоєчасну чи неповну виплату суми платежу юридичним та фізичним особам тощо.

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

Також можна виділити державний і загальнодержавний борг.

Дана класифікація стосується більше федеративних держав, які складаються з одного чи багатьох суб'єктів. Останнє поняття ширше і включає заборгованість не тільки уряду країни, але і органів управління суб'єктами федерації чи іншими державними утвореннями, що входять до складу єдиної держави, місцевих органів влади.

Також можна поділити державний борг по джерелу виникнення державного боргу: державні та муніципальні запозичення, за допомогою яких забезпечується формування державного боргу, а також покриття дефіциту бюджету; формування державного боргу та муніципалітетів на підставі кредитних угод та договорів, які можуть укладатися від імені країни, з кредитними організаціями, іноземними державами та міжнародними фінансовими організаціями на користь зазначених кредиторів; державний борг, що формується шляхом надання державних гарантій та поручительств (в цьому випадку держава виступає не як позичальник, а як гарант погашення зобов'язань за інших позичальників).

Також в основу класифікації державного боргу можна покласти економічну характеристику відносної величини державного боргу, яка застосовується у світовій практиці і при якій використовуються спеціальні показники — відносні параметри зовнішнього боргу.

Вони включають відношення боргових платежів (з погашення та обслуговування боргу) до експорту товарів і послуг.

За класифікацією Міжнародного банку реконструкції та розвитку державний борг можна поділити на: низький рівень зовнішньої заборгованості — відношення менше 18 %; помірний — 18–30 %.

Державний борг формується під впливом як об'єктивних, так і суб'єктивних факторів. До перших з них можна віднести несприятливий інвестиційний клімат, трансформаційний склад виробництва і звуження на цій основі податкової бази, від'ємне сальдо торговельного балансу, переважання застарілої технологічної бази із значною мірою морального старіння і фізичного спрацювання основного капіталу, уповільнені темпи виробничого відтворення. Суб'єктивні фактори пов'язані з ситуативними прорахунками у тактиці впровадження реформ і фактичною відсутністю стратегії щодо розвитку фінансового ринку. До того ж мають місце спроби вирішення поточних проблем «у пожежному порядку».

Від характеру наслідків впливу боргу на економіку, залежно від строків та терміну дії його поділяють на короткостроковий (до одного року), середньостроковий (від одного до п'яти років) та довгостроковий (понад п'ять років).

Також державний борг можна розділити на три складові залежно від виду виплат чи від сукупності боргових зобов'язань: капітальний борг — це сума випущених і непогашених державою боргових зобов'язань і гарантованих ним зобов'язань інших осіб, включаючи нараховані відсотки по цих зобов'язаннях; основний борг — це номінальна вартість всіх боргових зобов'язань держави і гарантованих ним запозичень; поточний борг, який включає витрати держави по виплаті доходів кредиторам і погашення зобов'язань, термін яких настав.

Велике значення при вивченні категорії «державний борг» має історичний аспект, оскільки Україна сьогодні є незалежною країною пострадянського простору, для якої поняття державний борг, характер його формування і глибинне юридичне дослідження є життєво важливим.

Класифікація державного боргу за суб'єктивною ознакою поділяє його на державний та місцевий (муніципальний), які в свою чергу підрозділяються на численні підвиди, зазначені вище.

В основу розділення державного боргу на внутрішній та зовнішній деякі вчені покладають принцип територіальності. Але необхідно зазначити, що держава, широко використовуючи свої можливості для залучення додаткових фінансових ресурсів в цілях своєчасного фінансування бюджетних витрат, поступово накопичує заборгованість як внутрішню, так і іноземним кредиторам. Це веде до зростання державного боргу — внутрішнього і зовнішнього, яким доцільно приділити найбільш уваги, оскільки всі інші види державного боргу в тій чи іншій мірі є похідними від них.

Основою виділення двох основних видів державного боргу є умови залучення засобів (фінансових ресурсів) для вирішення державних завдань. Зовнішній державний борг — це складова частина державного боргу по зовнішніх позиках і інших боргових зобов'язаннях перед кредиторами-нерезидентами. Наявність зовнішнього боргу у країни є нормальною світовою практикою. Проте існують межі, перехід за які для державного зовнішнього боргу стає небезпечним.

По суті, наявність зовнішнього боргу припускає передачу частини створеного продукту за межі країни. Зростання зовнішнього боргу знижує міжнародний авторитет країни і підриває довіру населення до політики її уряду. Зовнішній борг держави має такі складові: борг органів державної влади і управління,

який виник у результаті залучення кредитів іноземних держав і випуску державних коштовних паперів, які розміщуються на міжнародних ринках капіталів; борг суб'єктів господарювання, гарантований урядом. Він погашається і обслуговується суб'єктами господарювання — позичальниками.

Стан зовнішнього боргу держави можна охарактеризувати за допомогою таких показників: співвідношення зовнішнього боргу до валового внутрішнього продукту; співвідношення планових платежів відносно обслуговування боргу валютних вкладень держави. Він свідчить про платоспроможність країни в найближчій перспективі; співвідношення дисконтової вартості боргу і експорту. Цей показник використовується для оцінки довгострокової платоспроможності.

Відповідно до кредиторів зовнішнього боргу його можна поділити на : зовнішній борг перед іншими державами; зовнішній борг перед міжнародними фінансовими організаціями (такі як Міжнародний валютний фонд, Міжнародний банк реконструкції і розвитку і ін.); зовнішній борг перед приватними фондами — нерезидентами.

Внутрішній державний борг — це складова частина державного боргу по внутрішніх позиках і інших боргових зобов'язаннях перед кредиторами-резидентами. Наявність внутрішнього боргу не є виключенням в економіці, а скоріше — правилом. Економічно розвинені країни, як правило, мають значний державний внутрішній борг. Державний борг і дефіцити, що викликали його, можуть бути ретельно продуманими і спланованими чинниками стабілізації економіки і її розвитку.

Внутрішній державний борг розглядається як «позика нації сам собі» і не впливає на загальні розміри сукупного багатства нації. Певні негативні наслідки за його управління перекриваються позитивними ефектами від мобілізації додаткових фінансових ресурсів в інвестиції або розвиток економіки країни.

Основними кредиторами внутрішнього боргу, як правило, є: населення; корпорації, банки; інші фінансові і кредитні установи.

Державний борг може бути представлений у формі: кредитних угод і договорів, укладених від імені держави як позичальника з кредитними організаціями, іноземними державами і міжнародними фінансовими організаціями; державних позик, здійснених шляхом випуску цінних паперів від імені держави; договорів і угод про здобуття державою бюджетних позик і бюджетних кредитів від бюджетів інших рівнів бюджетної системи держави; договорів про представлення державі державних гарантій; угод і договорів, у тому числі міжнародних, укладених від імені держави, про пролонгацію і реструктуризацію боргових зобов'язань держави минулих років.

Також вважаю за необхідне залучити до нашої класифікації і такі підстави, як форма надання, вид кредитора, умова надання, про які йшлося вище.

Можливо зробити висновок про необхідність наукового розроблення класифікації державного боргу на рівні загальнотеоретичної юриспруденції, яка має теоретичне та практичне значення для розвитку українського права та держави.

Література

1. Фінапсове право України : підручник / Г. В. Бех, О. О. Дмитрик, І. Є. Крипичський ; за ред. М. П. Кучерявенка. — К. : Юрішком Інтер, 2007. — 320 с.
2. Фінапсове право : учебник / отв. ред. П. И. Химичева. — М. : Юрист, 2002.
3. Фінапсове право : навч. посіб. — 3-тє вид., допов. і переробл. — К. : Атіка, 2007. — 264 с.
4. Фінапсове право : підручник / відп. ред. О. П. Гетманець. — Х. : Еспада, 2008. — 416 с.
5. Фінапсове право : учебник. — Изд. 3-е, с изм. и доп. — Х. : Одиссей, 2007. — 328 с.
6. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 37–38. — Ст. 189.
7. Про Державний внутрішній борг : Закон України від 16 верес. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 41. — Ст. 1346–1347.
8. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г., № 145-ФЗ.
9. О бюджетной классификации Российской Федерации : Федеральный закон от 15 авг. 1996 г., № 115-ФЗ.
10. Федеральный закон от 7 мая 2002 р., № 51-ФЗ.
11. О государственном и гарантированном государством заимствовании и долге : Закон Республики Казахстан № 464-І от 2 авг. 1999 г. (с изменениями, внесенными законами РК от 6 нояб. 2001 г. № 252-ІІ; от 2 июля 2003 г. № 443-ІІ; от 9 июля 2003 г. № 482-ІІ; от 10 июля 2003 г. № 483-ІІ).

Анотація

Федоров В. А. Підстави класифікації та види державного боргу. — Стаття.

У статті розглядається питання розбіжностей в класифікаціях державного боргу. Підкреслюється незрозумілість даного питання в загальнотеоретичній юриспруденції. Зроблено висновок про необхідність узагальнення та нормативного закріплення класифікацій державного боргу шляхом вироблення загальнотеоретичної класифікації, виділення нових видів державного боргу.

Ключові слова: державний борг, місцевий (муниципальний) борг, внутрішній державний борг, зовнішній державний борг, загальнодержавний борг, капітальний борг, основний борг, поточний борг.

Аннотация

Федоров В. А. Основания классификации и виды государственного долга. — Статья.

В статье рассматривается вопрос расхождений в классификациях государственного долга. Подчеркивается неразработанность данного вопроса в общетеоретической юриспруденции. Сделан вывод о необходимости обобщения и нормативного закрепления классификаций государственного долга путем разработки общетеоретической классификации, выделения новых видов государственного долга.

Ключевые слова: государственный долг, местный (муниципальный) долг, внутренний государственный долг, внешний государственный долг, общегосударственный долг, капитальный долг, основной долг, текущий долг.

Summary

Fedorov V. A. Grounds of Classification and Types of State Debt. — Article.

The issues of divergences in state debt classifications are examined in this article. This issue is not considered enough in general theoretic jurisprudence. There is a conclusion about a necessity of generalization and normative estimation of state debt classifications by making of general theoretic classification and new types of state debt selection.

Keywords: state debt, local (municipal) debt, inner state debt, foreign (inter) state debt, general state debt, fundamental debt, main (basic) debt, current debt.