

УДК 342.9

**Г. М. Скороход**  
здобувач

Національної академії внутрішніх справ

**ПОНЯТТЯ ТА ПРАВОВА ПРИРОДА ДЕРЖАВНОГО БОРГУ**

Сталий розвиток національної економіки та її інтеграція в європейський економічний простір є одним з головних завдань Стратегії національної безпеки України [1]. Рівень національного економічного потенціалу країни залежить від її економічної самостійності, розвинутості та конкурентоздатності як міжнародного партнера. Втім, на жаль, Україна перебуває в умовах затяжної економічної кризи, що спричинена різними політичними, соціальними, економічними та іншими чинниками, що не дають можливості самостійно забезпечувати всі статті державного бюджету та зумовлюють необхідність звернення до міжнародних фінансових інституцій для отримання кредитів. Як результат є виникнення такого негативного явища як державний дефіцит, виникнення необхідності отримання державного кредиту, що утворює державний борг. Рівень фінансових зобов'язань держави прямим чином впливає на забезпечення національних інтересів та стан національної безпеки та оборони України.

Державний борг прямо чи опосередковано впливає майже на всі процеси соціально-економічного життя держави: економічне зростання та розподіл доходів; бюджетний дефіцит і розмір грошової маси в обігу (що тісно пов'язано з темпами інфляції); динаміку сукупного попиту та пропозиції; рівень споживання і нагромадження; кредитний рейтинг країни. Варто відзначити, що на сьогоднішній день, не існує країн, які б не мали державного боргу. Однак, також доцільно відзначити, що кожна країна, яка бере на себе відповідні фінансові зобов'язання по-різному їх виконує, що прямим чином залежить від сукупності факторів, наприклад, мети отримання, суб'єктів управління державним боргом, рівня економічного розвитку держави, політичної стабільності, стану корупції в державні тощо.

На жаль, Україна відноситься до тих країн, які мають великий обсяг державного боргу перед міжнародними організаціями. Головною метою отримання фінансових коштів є забезпечення національних інтересів держави та гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина. Фундаментальними національними інтересами України є: 1) державний суверенітет і територіальна цілісність, демократичний конституційний лад, недопущення втручання у внутрішні справи України; 2) сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпе-

чення зростання рівня та якості життя населення; 3) інтеграція України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами. Державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки України тощо [2, п. 3, 4, с. 3].

Реалізація Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу України здійснюється на основі національного економічного потенціалу [2, ст. 30]. Втім, чим більший розмір державного боргу, тим більш вірогідніше виникнення зовнішнього впливу на самостійність в прийнятті політичних, економічних та інших рішень.

Таким чином, з огляду на зазначене, вважаємо за необхідне розібратися зі змістом, причинами та умовами виникнення та видами державного боргу.

В словниковій літературі поняття державного боргу визначається наступним чином.

Здебільшого при тлумаченні поняття «державний борг» науковці виходять з перекладу слова «кредит», що походить від латинського «creditum», що означає «позика», «борг». Цей термін також перекладається як «вірю», «довіряю». А тому категорія кредиту переважно розглядається економічною наукою як довіра однієї особи до іншої, на підставі якої у позику надається певна вартість у грошовій або товарній формі на тимчасове користування за відповідну плату. Однак, не опротестовуючи економічну складову державного боргу, все ж таки, потрібно сказати, що це не лише економічна категорія, але й юридична, адже, враховуючи ряд ознак, якими наділене дане поняття ми відстоюємо точку зору про поліструктурність його змісту.

Так, в юридичних словниках під державним боргом запропоновано розуміти: 1) загальну заборгованість держави за всіма випущеними та непогашеними борговими зобов'язаннями [3]; 2) державний борг (англ. state debt [steit det]) – це загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок державного запозичення [4, с. 207; 5]; 3) борг, який відповідно до норм національного законодавства створює боргові зобов'язання Уряду перед юри-

дичними і фізичними особами, якщо інше не встановлено законодавчими актами. Державний борг забезпечується всіма активами, що знаходяться в розпорядженні Уряду. Боргові зобов'язання можуть бути виражені в наступних трьох формах: а) кредити, одержувані державою в особі Уряду; б) державні позики, здійснювані шляхом випуску цінних паперів; в) боргові зобов'язання в ін. формах, гарантовані Урядом [6, с. 150].

З наведених визначень, зазначимо, що на нашу думку, не є правильним отождошення понять «загальна заборгованість держави» та «загальна сума боргових зобов'язань держави». Так, як в першому випадку окрім суми боргових зобов'язань варто вести мову також і про непогашені виплати по борговим зобов'язанням, які утворилися та додатково сумуються до основної суми державного боргу. Саме тому, вважаємо, є правильним застосування словосполучення «загальна сума боргових зобов'язань держави».

В науковій літературі як економічного, так і юридичного спрямування відсутня єдина позиція щодо розуміння поняття «державний борг», і навпаки, існування різноманітних трактувань та біполяризація запропонованих визначень спричиняє плутанину та неоднозначність їх застосування.

Так, М.П. Кучерявенко поняття державного боргу пропонує розуміти через систему відносин, що виникають у сфері випуску, обслуговування та погашення боргових зобов'язань держави. Це квінтесенція категорії, узагальнена спільна думка багатьох поколінь вчених. Таке визначення є дещо загальним і потребує конкретизації. Це завдання досліджували наші сучасники, зокрема проф. 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 [7, с. 246]. Також через систему суспільних відносин поняття державного боргу визначає і О.Д. Хайхадаєва – це результат 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 [8, с. 44].

Схожу точку зору відстоює О.П. Орлюк, яка зазначає, що державний борг – це загальний обсяг накопиченої заборгованості уряду власникам цінних паперів та пропонує його вираховувати за формулою: сума державного боргу дорівнює сумі минулих бюджетних дефіцитів за вирахуванням бюджетних надлишків [9, с. 365].

В.Л. Терещенко поняття державного боргу визначає як сукупність прямих зобов'язань уряду пе-

ред внутрішньою економікою та зовнішнім сектором, дозволяє розглядати лише борг, що визнається урядом і реально до нього належить. Державний борг є одним з важливих інструментів макроекономічної та фіскальної політики держави. На нашу думку, державний борг є не лише вагомим важелем макроекономічної та фіскальної політики держави, але й соціально-економічної, оборонно-промислової тощо, що дає можливість стверджувати про використання категорії «державний борг» не лише в сферах економіки та фінансів.

К.О. Єрмолюк державний борг – це сума прямих договірних зобов'язань органів державного управління перед економічними суб'єктами інших секторів економіки (резидентами) і зарубіжними кредиторами; є засобом забезпечення безпеки або, навпаки, як фактор посилення загроз і ризиків [10, с. 65].

О.Ю. Грачева під державним боргом розуміє боргові зобов'язання держави перед фізичними і юридичними особами, іноземними державами, міжнародними організаціями та іншими суб'єктами міжнародного права, охоплюючи зобов'язання щодо державних гарантій, наданих державою [11, с. 306].

В.В. Козюк та Г.В. Попова формулюють схожі визначення поняття «державний борг» як загальну суму емітованих, але непогашених позик із нарахованими процентами, а також прийнятих державою на себе у відповідний спосіб зобов'язань [12, с. 11].

Дещо відмінним від калькових визначень поняття «державного боргу» пропонує Ю.Я. Вавілов, який акцентує увагу на суб'єктності даних відносин та зазначає, що державний борг – це результат взаємозв'язків виконавчих органів державної влади з фізичними та юридичними особами (резидентами і нерезидентами), виконавчими органами інших держав і міжнародними фінансовими організаціями у галузі формування фонду запозичених ресурсів для задоволення державних потреб [13, с. 8].

В.В. Верхолаз 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. Внутрішній борг – це комплекс визнаних і юридично оформлених боргових зобов'язань (ринкового і неринкового характеру) державних та регіональних органів державного управління перед економічними суб'єктами, що обслуговуються шляхом виплати

відсотків чи погашення основної суми заборгованості [14, с. 26].

Д.Л. Головачов наголосив на політико-економічному змісті державного боргу і визначив його як сукупність заходів з приводу вирішення суперечностей між економічними і соціальними потребами суспільства унаслідок формування додаткових ресурсів держави за рахунок запозичення грошових коштів у приватних осіб та інститутів недержавного сектора. Він стверджує, що економічний зміст категорії «державний борг» полягає у відношенні вторинного розподілу вартості валового суспільного продукту та частини національного багатства, скерованого на формування додаткових ресурсів держави унаслідок запозичення грошових коштів у приватних осіб та інститутів, у тім числі й іноземних – поза державним сектором, а також за рахунок кредитів іноземних держав [15].

Ю.А. Данилов при розкритті змісту досліджуваного поняття вперше акцентує увагу на тому, що це є публічний борг. Втім, автор, на нашу думку, помилково, не розмежовує державний і муніципальний борг та визначає державний і муніципальний борг як борг державної влади різного рівня перед іншими секторами народного господарства. Зокрема, зазначає, що загальна сума державного і муніципального боргу охоплює суму заборгованості одного державного органу перед іншим [16, с. 21].

Залежно від цілей, для яких створюють звіт і від того, що саме перевіряють, визначення терміну державний борг повинно містити: I. *грошові та інші зобов'язання, які прямо беруть на себе публічні особи*, зокрема: а) визначення форми державного устрою суб'єкта, форма організації політичної влади; б) перелік державних, провінційних, муніципальних, регіональних та інших місцевих урядів та органів; в) державні корпорації та підприємства; г) інші юридичні особи державної чи квазідержавної природи. II. *грошові та інші зобов'язання, які беруть на себе публічні особи на користь приватних корпорацій*, та інші особи. Оцінка позик тих центральних банків, які не належать до державних осіб, буде залежати від точного статусу цих банків і їхніх відносин із державним сектором [17; 19, с. 46].

К.В. Рудий вважає, що державний борг – це сума заборгованості з випущених і непогашених державних позик центрального чи місцевого уряду й автономних урядових установ (включно із нарахованими відсотками) [18, с. 93].

І.Б. Заверуха визначає, що державний борг – це система фінансових зобов'язань держави, що виникають у результаті здійснення запозичень; із наданих державою гарантій по зобов'язаннях третіх осіб – суб'єктів господарської діяльності; боргових зобов'язань, прийнятих на себе відповідно до чинного законодавства; сум бюджетних асигнувань, перерахованих із порушенням стро-

ків чи у неповному розмірі, суми компенсації за несвоєчасну чи неповну виплату суми платежу/ів юридичним та фізичним особам, що оформлено у відповідному нормативно-правовому акті як боргове зобов'язання. Загалом це можна визначити, як сукупність відносин, за якими виникають боргові зобов'язання держави як позичальника, боржника або як гаранта погашення позик іншими позичальниками [19, с.48-49].

На законодавчому рівні в Бюджетному кодексі України під державним боргом визначено загальну суму боргових зобов'язань держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок державного запозичення [5].

Таким чином, узагальнюючи вище викладене слід відзначити, що спільним для них є те, що ключовими елементами цієї категорії є:

1) визначення періоду існування боргових зобов'язань держави, тобто є момент виникнення зобов'язань, так і час закінчення;

2) обов'язковим суб'єктом є держава, яка виступає як позичальник – з однієї сторони та суб'єкт надання фінансової допомоги, з іншої сторони, при чому це може бути як фізична особа, так і юридична, так і особа міжнародного права;

3) кредитні ресурси у формі державних цінних паперів;

4) наявність обов'язкової нормативно-правової бази, якою урегульовуються дана група відносин.

Отже, узагальнюючи вищевикладене, вважаємо, що **державний борг в загальному визначенні – це сума грошей, яку уряд винен зовнішнім боржникам; у вузькому значенні – це система зобов'язальних відносин, що виникають у зв'язку з неспроможністю держави за рахунок власного обсягу державного бюджету забезпечити в повному об'ємі сталий розвиток всіх сфер суспільного життя.**

До особливостей державного боргу ми відносимо:

1) є формою публічного боргу;

2) виникає лише між державою та кредитором;

3) являє собою строкові боргові зобов'язання;

4) забезпечується всіма активами, які знаходяться в розпорядженні держави;

5) покриває дефіцит бюджету та є інструментом погашення існуючих зобов'язань держави перед кредиторами;

6) має стійку тенденцію до зростання;

7) має визначені часові межі, тобто стадії виплати тіла кредиту та обслуговування державного боргу;

8) є інструментом відстрочення виплати фінансових зобов'язань на виробництво суспільних благ, та здійснення грошово-кредитної політики держави;

9) даний вид зобов'язань виникає в результаті укладення міжнародно-правової угоди.

### Література

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: затв. Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>.
2. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 31. Ст. 241.
3. Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. К. : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 2 : Д - Й. 744 с.
4. Термінологічний словник з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму, фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення та корупції / Чубенко А.Г., Лошицький М.В., Павлов Д.М., Бичкова С.С., Юнін О.С. К.: Ваіте, 2018. 826 с.
5. Бюджетний кодекс України: Закон України від 18.07.2010 № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50, 50-51. Ст. 572.
6. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. М.: Мир и Образование, Оникс, 2011. 736 с.
7. Воронова Л.К., Кучерявенко Н.П. Финансовое право: Учеб. пособие. Харьков: Легас, 2003.
8. Хайхадаева О.Д. Государственный долг Российской Федерации: теоретические и исторические аспекты. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2000.
9. Орлюк О.П. Финансовое право. К.: Юрінком Інтер, 2003.
10. Єрмолюк К. О. Державний борг України та його вплив на боргову безпеку країни. <http://dspace.opcu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/5188/1/Державний%20борг%20України%20та%20його%20вплив%20на%20боргову%20безпеку%20країни.pdf>
11. Финансовое право: Учебник / Под ред. Е.О. Грачевой, Г.П. Толстопятенко. М.: Проспект, 2004.
12. Козюк В.В. Державний борг в умовах ринкової трансформації економіки України. Тернопіль: Карт-бланш, 2002.
13. Вавилов В.Я. Государственный долг. М.: ФА, 1998.
14. Верховлаз В.В. Формирование современных механизмов управления государственным долгом : автореф. дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.01 / Ин-т экономики РАН. М., 2001
15. Головачев Д.Л. Регулирование государственно-го долга в рыночной экономике : автореф. дис. ... д-ра эконом. наук: 08.00.01 / Моск. гос. ун-т. М., 1996.
16. Данилов Ю.А. Рынки государственного долга мировые тенденции и российская практика. М. : ГУ ВШЭ, 2002.
17. Public Debt Committee of the Governing Board of INTOSAI. Guidance on Definition and Disclosure of Public Debt. Part III. Approved by the General Assembly of INTOSAI at its Congress in Cairo in 1995. URL: <http://www.intosai.org.mx>.

18. Рудый К.В. Финансовые кризисы: теория, история, политика. М.: ООО «Новое знание», 2003.

19. Заверуха І.Б. Проблеми правового регулювання державного боргу України: дис. на здоб. наук. ступ. докт. юрид. наук зі спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Львівський національний університет імені Івана Франка. Львів, 2007. 442 с.

### Анотація

**Скорочод Г. М. Поняття та правова природа державного боргу. – Стаття.**

Актуальність статті полягає в тому, що рівень національного економічного потенціалу країни залежить від її економічної самостійності, розвинутої та конкурентоздатності як міжнародного партнера. Втім, на жаль, Україна перебуває в умовах затяжної економічної кризи, що спричинена різними політичними, соціальними, економічними та іншими чинниками, що не дають можливості самостійно забезпечувати всі статті державного бюджету та зумовлюють необхідність звернення до міжнародних фінансових інституцій для отримання кредитів. Як результат є виникнення такого негативного явища як державний дефіцит, виникнення необхідності отримання державного кредиту, що утворює державний борг. Рівень фінансових зобов'язань держави прямим чином впливає на забезпечення національних інтересів та стан національної безпеки та оборони України. Наголошено, що державний борг є не лише вагомим важелем макроекономічної та фіскальної політики держави, але й соціально-економічної, оборонно-промислової тощо, що дає можливість стверджувати про використання категорії «державний борг» не лише в сферах економіки та фінансів. Зроблено висновок, що державний борг в загальному визначенні – це сума грошей, яку уряд винен зовнішнім боржникам; у вузькому значенні – це система зобов'язальних відносин, що виникають у зв'язку з неспроможністю держави за рахунок власного обсягу державного бюджету забезпечити в повному об'ємі сталий розвиток всіх сфер суспільного життя. До особливостей державного боргу ми відносимо: є формою публічного боргу; виникає лише між державою та кредитором; являє собою строкові боргові зобов'язання; забезпечується всіма активами, які знаходяться в розпорядженні держави; покриває дефіцит бюджету та є інструментом погашення існуючих зобов'язань держави перед кредиторами; має стійку тенденцію до зростання; має визначені часові межі, тобто стадії виплати тіла кредиту та обслуговування державного боргу; є інструментом відстрочення виплати фінансових зобов'язань на виробництво суспільних благ, та здійснення грошово-кредитної політики держави; даний вид зобов'язань виникає в результаті укладення міжнародно-правової угоди.

**Ключові слова:** державний борг, заборгованість, державний орган, особа, позика.

### Аннотация

**Скоруход А. М. Понятие и правовая природа государственного долга. – Статья.**

Актуальность статьи заключается в том, что уровень национального экономического потенциала страны зависит от ее экономической самостоятельности, развитости и конкурентоспособности как международного партнера. Впрочем, к сожалению, Украина находится в условиях затяжного экономического кризиса, вызванного различными политическими, социальными, экономическими и другими факторами, которые не дают возможности самостоятельно обеспечивать все статьи государственного бюджета и обуславливают необходимость обращения к международным финансовым институтам для получения кредитов. Как результат, возникает такое негативное явление как государственный дефицит, возникновение необходимости получения государственного кредита, что приводит к образованию государственного долга. Уровень финансовых обязательств государства прямым образом влияет на обеспечение национальных интересов и состояние национальной безопасности и обороны Украины. Отмечено, что государственный долг является не только весомым рычагом макроэкономической и фискальной политики государства, но и социально-экономической, оборонно-промышленной и т.д., что позволяет утверждать об использовании категории «государственный долг» не только в сферах экономики и финансов. Сделан вывод, что государственный долг в общем определении это сумма денег, которую правительство должно внешним должникам; в узком смысле – это система обязательственных отношений, возникающих в связи с несостоятельностью государства за счет собственного объема государственного бюджета обеспечить в полном объеме устойчивое развитие всех сфер общественной жизни. К особенностям государственного долга мы относим: является формой публичного долга; возникает только между государством и кредитором; представляет собой срочные долговые обязательства; обеспечивается всеми активами, находящимися в распоряжении государства; покрывает дефицит бюджета и является инструментом погашения существующих обязательств государства перед кредиторами; имеет устойчивую тенденцию к росту; имеет определенные временные рамки, то есть стадии выплаты тела кредита и обслуживание государственного долга; является инструментом отсрочки выплаты финансовых обязательств

на производство общественных благ, и осуществления денежно-кредитной политики государства; данный вид обязательств возникает в результате заключения международно-правовой сделки.

*Ключевые слова:* государственный долг, задолженность, государственный орган, лицо, заем.

### Summary

**Skorokhod H. M. The concept and legal nature of public debt. – Article.**

The relevance of the article is that the level of national economic potential of the country depends on its economic independence, development and competitiveness as an international partner. However, unfortunately, Ukraine is in a protracted economic crisis caused by various political, social, economic and other factors that do not allow to independently provide all items of the state budget and necessitate recourse to international financial institutions for loans. As a result, there is the emergence of such a negative phenomenon as the government deficit, the need to obtain public credit, which forms a public debt. The level of financial obligations of the state directly affects the national interests and the state of national security and defense of Ukraine. It is emphasized that public debt is not only an important lever of macroeconomic and fiscal policy of the state, but also socio-economic, defense-industrial, etc., which makes it possible to argue about the use of «public debt» not only in economics and finance. It is concluded that public debt in the general definition is the amount of money that the government owes external debtors; in the narrow sense, it is a system of obligatory relations that arise in connection with the inability of the state at the expense of its own state budget to ensure the full sustainable development of all spheres of public life. The features of public debt include: is a form of public debt; arises only between the state and the creditor; represents term debt obligations; provided with all assets at the disposal of the state; covers the budget deficit and is an instrument for repaying existing liabilities of the state to creditors; has a steady upward trend; has certain time limits, ie the stages of repayment of the loan and public debt service; is an instrument of deferral of payment of financial obligations for the production of public goods, and the implementation of monetary policy of the state; this type of obligation arises as a result of the conclusion of an international legal agreement.

*Key words:* public debt, debt, state body, person, loan.