

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

СКОРОХОД ГАННА МИХАЙЛІВНА

УДК 342.951:351.72:336.273:336.3

**ДИСЕРТАЦІЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО
БОРГУ УКРАЇНИ**

081 – Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **Г.М. Скороход**

Науковий керівник **Фещук Віктор Вікторович,**

кандидат юридичних наук, доцент

Київ – 2021

АНОТАЦІЯ

Скороход Г. М. Адміністративно-правове регулювання державного боргу України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2021.

У дисертації здійснено комплексне та системне дослідження адміністративно-правового регулювання державного боргу України. Визначено, що державний борг – це система зобов'язальних відносин, що виникають у зв'язку з неспроможністю держави за рахунок власного обсягу державного бюджету забезпечити в повному обсязі сталий розвиток всіх сфер суспільного життя.

Встановлено, що державний борг: 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 наявних 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 і здійснення грошово-кредитної політики держави; 9) виникає в результаті укладення міжнародно-правової угоди.

Запропоновано державний борг України поділити на види залежно від: 1) обсягів виконання фінансових зобов'язань: регресивний (накопичувальний) державний борг; сталий державний борг, тобто державний борг, який утворюється з метою виконання боргових зобов'язань, при цьому не погашається основний борг; реверсований державний борг; 2) виду інструменту боргового зобов'язання: ринкові цінні папери та кредити; пільгові кредити; рекапіталізація.

Здійснено періодизацію генезису державного боргу, яку представлено наступним чином: I. Постреволюційний період (початок ХХ ст. – середина ХХ ст.), що характеризувався: утворенням державного боргу та наростанням заборгованості по ньому; необхідністю взяття кредитів, які спрямовувалися на розвиток економіки та галузей народного господарства країни; втратою довіри до РСФСР як надійного позичальника; дуалістичним становищем країни, тобто держава виступала як позичальником (народні господарства), так і кредитором; імперативність виникнення боргових зобов'язань, практикувалося, що частина заробітної плати виплачувалася облігаціями державних позик. II. Перехідний період (1980–1991 рр.), який характеризувався: необхідністю покриття дефіциту державного бюджету золотовалютними запасами, що призвело до їх скорочення; утворенням зовнішнього державного боргу внаслідок дефіциту державного бюджету; розподілом виробничої бази СРСР, що спричинило вивільнення державного боргу Республіки Україна як самостійної, незалежної держави й утворення боргових зобов'язань. III. Період прогресивного росту суми державного боргу (1991–2020 рр.). Характерними особливостями даного періоду є: послаблення економічної стійкості національної валюти – девальвація гривні; неконтрольоване збільшення боргових зобов'язань; запровадження додаткових механізмів виконання боргових зобов'язань; превалювання розміру зовнішнього державного боргу над внутрішнім державним боргом, що спричинило збільшення залежності від міжнародних організацій; часткова втрата самостійності в прийнятті політичних рішень; вимушене рефінансування державного боргу; відсутність механізмів ефективного управління державним боргом.

Особливостями державного гарантованого боргу є: 1) використовується здебільшого для забезпечення стабільного та економічно ефективного фінансування проєктів: транспорт, інфраструктура, медицина, наукові дослідження, програми соціального житла, проєкти державно-приватного партнерства, туристична сфера тощо; 2) держава виступає гарантом

своєчасності виплати обслуговування позики, а також виконання фінансових зобов'язань перед позикодавцем; 3) найпоширенішою формою державних гарантій є: облігації, цінні папери, валюта тощо; 4) може виникнути додатковий ризик – неможливість обслуговування або виплати позики; 5) чим більша довіра до уряду як гаранта виплати боргових зобов'язань, тим меншим є відсоток по обслуговуванню державного боргу; 6) державні гарантії не контролюються як регулярні видатки держави; 7) обсяг гарантованого державного боргу здійснює прихований вплив на фіскальну політику держави; 8) непогашений гарантований державний борг, як наслідок, є причиною зростання державного боргу.

Визначено, що адміністративно-правовий механізм управління державним боргом – це управлінська діяльність уповноважених суб'єктів, яка здійснюється із застосуванням відповідних адміністративних, політичних, економічних, соціальних засобів, з метою інвестування економіки, забезпечення економічної самостійності країни, зменшення відсоткової ставки, зростання інвестиційної привабливості, зменшення видів податків тощо. До елементів механізму адміністративно-правового регулювання державного боргу України віднесено: 1) норму права; 2) адміністративні правовідносини; 3) органи публічної влади; 4) адміністративно-правові засоби.

Нормативно-правове регулювання державного боргу України – це система норм права міжнародного та національного законодавства, які урегульовують суспільні відносини щодо утворення та погашення державного, місцевого боргу та гарантованого державою боргу, а також визначають повноваження та компетенцію уповноважених суб'єктів щодо виконання взятих на себе боргових зобов'язань України.

Суб'єктами адміністративно-правового регулювання державного боргу в Україні є система суб'єктів публічної влади, які на підставі норм законодавства виконують завдання, що обумовлені утворенням, обслуговуванням і погашенням державного боргу та гарантованого

державою боргу. До суб'єктів, які здійснюють адміністративно-правове регулювання державного боргу в Україні, на нашу думку, належать: Верховна Рада України та Комітет Верховної Ради України з питань державного бюджету; Національний банк України; Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, зокрема: Міністерство фінансів України, Міністерства юстиції України, Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Агентство з управління державним боргом України, Державна казначейська служба України, Фонд державного майна України, Державна аудиторська служба України; місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Розглянемо більш детально їх завдання та функції щодо державного бюджету.

Засоби адміністративно-правового регулювання державного боргу України - це сукупність способів і прийомів, за допомогою яких державні органи та органи місцевого самоврядування урегульовують суспільні відносини щодо формування та виплати державного боргу, виконання боргових зобов'язань і зобов'язань державних гарантій (гарантійних). У результаті аналізу чинного адміністративного законодавства і практики його застосування до засобів адміністративно-правового регулювання державного боргу віднесено: 1) контроль за адміністративно-правовим регулюванням державного боргу. Включає в себе такі форми: - звіт про виконання зобов'язань за державним боргом і гарантованим державою боргом; - аудит показників державного боргу та гарантованого державою боргу; - контроль за зміненням валютних курсів і відсоткових ставок; - нагляд за адміністративно-правовим регулюванням державного боргу; 2) цільовий вплив на структуру державного боргу та гарантованого державою боргу, включаючи терміни боргового портфеля; 3) оцінка ефективності управління бюджетними коштами та оцінка ризиків отримання державних запозичень і видання державних гарантій; 4) моніторинг цільового використання

державних запозичень і державних гарантій; 5) юридична відповідальність позичальника (боржника), гаранта і кредитора за порушення умов договорів.

Вивчено міжнародний досвід адміністративно-правового регулювання державного боргу в країнах Європейського Союзу та запропоновано імплементувати у національне законодавство дієві засоби щодо такого регулювання.

Виокремлено напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання державного боргу України: 1) запровадження оцінки стану ризиків несвоєчасності (невиконання) боргових зобов'язань і державних гарантій суб'єктами боржниками; 2) здійснення контролю та моніторингу за виконанням і цільовим використанням боргових зобов'язань та гарантійних зобов'язань держави і суб'єктів боржників перед державою; 3) розробка стратегії середньострокового та довгострокового планування; 4) удосконалення адміністративно-правового регулювання державного боргу передбачає наявність системи нормативно-правових актів; 5) сприяння розвитку інвестиційного клімату та залучення фінансування на масштабні інфраструктурні проекти; 6) здійснення моніторингу адаптації норм національного законодавства до законодавства Європейського Союзу в рамках підписаної Україною Угоди про асоціацію з ЄС; 7) посилення державного регулювання гарантованого державою боргу; 8) збільшення внутрішніх позик над зовнішніми позиками.

Ключові слова: державний борг, гарантований державою борг, державні гарантії, боргова політика, місцевий борг, запозичення, внутрішній державний борг, зовнішній державний борг, дефіцит державного бюджету.

SUMMARY

H.M. Skorokhod. Administrative Legal Regulation of the State Debt of Ukraine. – Qualifying scientific work as a manuscript.

A dissertation on the scientific degree of Doctor of Philosophy (PhD) on specialty 081"Law". – National Academy of Internal Affairs, Kyiv, 2021.

The dissertation deals with the complex and systematic research of administrative legal regulation of the state debt of Ukraine. The state debt is defined as the system of binding relations caused by the inability of the state to ensure the full sustainable development of all spheres of public life at its own expense.

The features of the state debt are determined as follows: 1) it is a form of a public debt; 2) arises between the state and creditor; 3) is a term debt liability; 4) is secured by all the assets at the state's disposal; 5) covers the budget deficit and is the instrument to repay the existing obligations of state to creditors; 6) has a steady upward trend; 7) has certain time limits, *i.e.* the stages of repayment of the body of the loan and state debt service; 8) is an instrument to defer payment of financial obligations for the production of public goods, and the implementation of monetary policy of the state; 9) this type of obligation arises as a result of concluding an international legal agreement.

The state debt of Ukraine is proposed to be divided into the kinds according to the following criteria: 1) depending on volume of fulfillment of financial obligations: into regressive (accumulative) public debt; permanent public debt, *i.e.* public debt, which is formed in order to fulfill debt obligations, while the principal debt is not repaid; reversed public debt; 2) depending on the type of debt instrument: into market securities and credits; soft credits; recapitalization.

The periodization of the genesis of the state debt is presented as follows: I. Post-revolutionary period (early XX – mid XX century) characterized by the formation of the state debt and the growth of its arrears; the necessity to take loans aimed at the development of the economy and sectors of the economy; loss of

confidence in the RSFRS as a reliable borrower; the dualistic position of the state, *i.e.* the state acted as both a borrower (national economy) and a creditor; imperative occurrence of debt obligations, the practice the part of the salary to be paid by government bonds. II. The transitional period (1980-1991), which was characterized by the necessity to cover the state budget deficit with gold and foreign exchange reserves, which caused their reduction; formation of the external state debt due to the state budget deficit; distribution of the production base of the USSR, which led to the release of the state debt of the Republic of Ukraine as an independent, sovereign state and, accordingly, the formation of debt obligations. III. The period of progressive growth of the state debt (1991-2020). The prominent features of this period include weakening of economic stability of the national currency - devaluation of hryvnia; uncontrolled increase in debt; implementation of additional mechanisms to fulfill debt liabilities; the prevalence of external state debt over domestic state debt, which caused the increased dependence on international organizations; partial loss of independence in political decision-making; forced refinancing of public debt; lack of mechanisms for effective state debt management.

The features of the state guaranteed debt are as follows: 1) it is used primarily to ensure stable and cost-effective financing of projects such as transport, infrastructure, medicine, research, social housing programs, public-private partnership projects, tourism, *etc.*; 2) the state acts as a guarantor of the timely payment of the loan service, as well as the fulfilment of financial obligations to the lender; 3) the most common forms of government guarantees include bonds, securities, currency, *etc.*; 4) the additional risk of incapability to service or repay the debt may arise; 5) the greater the trust in the government as a guarantor of debt repayment is, the lower the interest of the state debt service is; 6) state guarantees are not controlled as regular state expenditures; 7) the amount of state guaranteed debt has a hidden impact on the fiscal policy of the state; 8) outstanding state guaranteed debt results in the growth of the state debt.

The administrative legal mechanism of the state debt management is determined as the management activity of authorized subjects, which is carried out with the use of respective administrative, political, economic, social means with the aim to invest in the economy, ensure economic independence of the state, reduce interest rates, increase investment attractiveness, reduce the kinds of taxes, *etc.* The elements of the mechanism of administrative legal regulation of the state debt of Ukraine include: 1) a legal norm; 2) administrative legal relations; 3) public authorities; 4) administrative and legal means.

Legal regulation of the state debt of Ukraine is a system of legal norms of international and national legislation that regulate public relations on the formation and repayment of state, local debt and state guaranteed debt, as well as determine the powers and competence of authorized subjects to fulfil debt obligations of Ukraine.

The subjects of administrative legal regulation of the state debt in Ukraine are represented by the system of public authorities which perform on the basis of the legal norms, tasks triggered by the formation, servicing and repayment of the state debt and state guaranteed debt. In our opinion, the subjects that carry out administrative and legal regulation of the state debt in Ukraine include the Verkhovna Rada of Ukraine and its Committee on the State Budget; National Bank of Ukraine; National Securities and Stock Market Commission; Cabinet of Ministers of Ukraine, central government bodies, in particular, Ministry of Finance of Ukraine, Ministry of Justice of Ukraine, Ministry for Strategic Industries of Ukraine, Ministry for Development of Economy, Trade and Agriculture of Ukraine, State Debt Management Office of Ukraine, State Treasury Service of Ukraine, State Property Fund of Ukraine, State Audit Office of Ukraine; local executive bodies and local self-government bodies. The details of their tasks and functions in relation to the state budget are considered.

The means of administrative legal regulation of the state debt of Ukraine are defined as a set of methods and techniques by which state and local self-governmental bodies regulate public relations on the formation and payment of the

state debt, fulfillment of debt obligations and obligations of state guarantees (guaranteed obligations). Based on the analysis of the current administrative legislation and the practice of its application, the means of administrative legal regulation of the state debt include 1) control over the administrative legal regulation of the state debt which includes the following forms: report on the fulfillment of obligations under the state debt and state guaranteed debt; audit of public debt and state guaranteed debt indicators; control over the changes in exchange rates and interest rates; supervision over the administrative legal regulation of the debt; 2) targeted influence on the structure of the state debt and state guaranteed debt, including the terms of the debt portfolio; 3) assessment of the effectiveness of budget management and assessment of the risks of obtaining government borrowings and issuing government guarantees; 4) monitoring of the targeted use of government borrowings and government guarantees; 5) legal liability of the borrower (debtor), guarantor and creditor for breach of provisions of agreements.

The international experience has been studied of administrative legal regulation of the state debt in the countries of the European Union. The implementation of effective means of such regulation into the national legislation is offered.

The directions of improvement of administrative legal regulation of the state debt of Ukraine are distinguished, namely: 1) introduction of assessment of the risks of delay (non-fulfillment) of debt obligations and state guarantees by debtor subjects; 2) control and overview over the fulfillment and targeted use of debt obligations and guarantee obligations of the state and debtor subjects to the state; 3) development of medium-term and long-term planning strategy; 4) the improvement of the administrative legal regulation of the state debt is the existence of a system of laws and regulations; 5) facilitating the development of the investment climate and attracting funding for large-scale infrastructure projects; 6) monitoring the adaptation of national legislation to the legislation of the European Union within the framework of the Association Agreement with the EU

signed by Ukraine; 7) strengthening state regulation of state guaranteed debt;
8) increase in domestic loans over external loans.

Key words: state debt, state guaranteed debt, state guarantees, debt policy, local debt, borrowings, domestic state debt, external state debt, state budget deficit.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Скороход Г. М. Поняття та правова природа державного боргу. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 2. Т. 5. С. 132–137.
2. Скороход Г. М. Види державного боргу України. *Юридична наука*. 2019. № 7. С. 111–116.
3. Скороход Г. М. Генезис державного боргу. *Юридична наука*. 2019. № 11. С. 132–137.
4. Скороход Г. М. Поняття та елементи механізму адміністративно-правового регулювання державного боргу України. *Юридична наука*. 2020. № 2. С. 153–158.

стаття у зарубіжному науковому виданні (Республіка Польща)

5. Скороход Г. Міжнародні зобов'язання України щодо державного та гарантованого державою боргу. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2020. № 5. С. 214–218.

праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Скороход Г. М. Нормативно-правове забезпечення адміністративно-правового регулювання державного боргу України. *Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 7–8 квіт. 2017 р.)*. Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 33–36.
7. Скороход Г. М. Загальна характеристика підзаконних нормативно-правових актів щодо нормативно-правового регулювання державного боргу України. *Право як ефективний суспільний регулятор: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 15–16 лют. 2019 р.)*. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 66–69.

8. Скороход Г. М. Специфіка міжнародно-правового регулювання державного боргу України. *Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.* (Харків, 15–16 берез. 2019 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2019. С. 88–90.

9. Скороход Г. М. Законодавче регулювання державного боргу України: правові проблеми та недоліки. *Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.* (Львів, 19–20 черв. 2020 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020. С. 41–44.

10. Скороход Г. М. Особливості співпраці України з міжнародними установами. *Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.* (Запоріжжя, 24–25 лип. 2020 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2020. С. 34–37.

ЗМІСТ

ВСТУП	16
РОЗДІЛ 1. ДЕРЖАВНИЙ БОРГ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ	26
1.1 Поняття та правова природа державного боргу.....	26
1.2 Генезис державного боргу.....	44
1.3 Міжнародні зобов'язання України щодо державного та гарантованого державою боргу.....	67
Висновки до розділу 1.....	84
РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО БОРГУ УКРАЇНИ	88
2.1 Поняття та елементи механізму адміністративно-правового регулювання державного боргу України.....	88
2.2 Нормативно-правове регулювання державного боргу України..	100
2.3 Суб'єкти адміністративно-правового регулювання державного боргу України.....	118
2.4 Засоби адміністративно-правового регулювання державного боргу України.....	142
Висновки до розділу 2.....	161
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БОРГУ УКРАЇНИ	165
3.1 Досвід адміністративно-правового регулювання державного боргу в країнах Європейського Союзу.....	165
3.2 Напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання державного боргу України.....	183
Висновки до розділу 3.....	190

	15
ВИСНОВКИ	193
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	203
ДОДАТКИ	229

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. В більшості країн світу є державний борг. Виникнення державного боргу, зазвичай, є результатом фінансування дефіциту державного бюджету. Втім, наявність державного боргу має не лише негативні сторони. Для країн з ефективним апаратом управління державний борг є своєрідною попередньою умовою успішного економічного розвитку. В переважній більшості державний борг виникає у разі намагання уряду покращити соціально-економічні умови життя населення шляхом розбудови інфраструктури, розвитку сфер освіти і науки, охорони здоров'я, будівництва нових доріг та шляхопроводів, збільшення соціальних виплат тощо. За цих обставин простежується динаміка – підвищення рівня соціального захисту населення, що сприяє збільшенню обсягів витрат населення, тобто громадяни перестають економити та, відповідно, наповнюють державний бюджет. Однак досить часто в країнах, зокрема з високим рівнем корупції, виникають ситуації некерованості зростаючого державного боргу, тому його потрібно застосовувати в розумних межах.

Відзначимо, що станом на 31 жовтня 2020 р. державний борг України становив 2 086,89 млрд грн (88,12 % від загальної суми державного та гарантованого державою боргу) або 73,38 млрд дол. США. Державний зовнішній борг становив 1 193,16 млрд грн (50,38 % від загальної суми державного та гарантованого державою боргу) або 41,96 млрд дол. США. Державний внутрішній борг становив 893,73 млрд грн (37,74 % від загальної суми державного та гарантованого державою боргу) або 31,43 млрд дол. США¹. Через негативні процеси у світовій економіці, а також унаслідок прорахунків у борговій політиці держави та поширення COVID-19 в Україні, на жаль, спостерігається тенденція до збільшення державного боргу, також

¹ Інформаційна довідка щодо державного та гарантованого державою боргу України (станом на 31 жовт. 2020 р.). URL: <https://mof.gov.ua/uk/derzhavnij-borg-ta-garantovanij-derzhavju-borg>

відзначимо негативну динаміку співвідношення державного боргу до ВВП, що означає кризу в економіці країни, зубожіння населення, розширення видів та підняття ставок податків, відсутність розвитку галузей народного господарства тощо.

Водночас у системі боргових зобов'язань України переважають зовнішні запозичення, що виявляються в збільшенні розміру зовнішнього державного боргу України. Найбільший розмір боргових запозичень виражається в доларах США. Також від вибору валюти залежить і розмір відсоткової ставки по боргових зобов'язаннях.

Таким чином, наявний обсяг державного боргу та гарантованого державою боргу зумовлює необхідність дослідження теоретичних і практичних засад адміністративно-правового регулювання державного боргу, вивчення адміністративно-правового механізму регулювання державного боргу та вироблення можливих шляхів удосконалення боргової політики держави з метою оптимізації та зменшення суми державного боргу і підвищення розвитку економіки країни загалом.

Недостатня теоретична розробленість проблематики державного боргу України, її беззаперечна наукова значущість та актуальність зумовлюють потребу у проведенні поглибленого дослідження адміністративно-правового регулювання державного боргу України.

Теоретична основа дослідження. Сформульовані в роботі висновки та пропозиції ґрунтуються на досягненнях правової доктрини, зокрема у сфері адміністративного права і процесу. У ході підготовки дисертаційного дослідження було використано праці таких учених у галузі адміністративного права та процесу: В. Б. Авер'янова, О. А. Александрова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, І. Л. Бородіна, І. П. Голосніченка, Т. О. Гуржія, О. В. Джафарової, Є. В. Додіна, Р. А. Калюжного, С. В. Ківалова, Ю. В. Ковбасюка, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, І. Ф. Коржа, О. Д. Крупчана, О. В. Кузьменко, Д. М. Лук'янця, А. Ф. Мельника, С. О. Мосьондза,

Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенського, О. І. Остапенка, Г. О. Пономаренко, С. М. Тимченка, В. Г. Чорної, В. В. Фецука, В. О. Шамрая, Ю. С. Шемшученка та ін.

Окремі питання державного боргу України були предметом дослідження Ю. І. Бурлаченко, І. Б. Заверухи, К. О. Єрмолюк, С. Б. Кабаці, В. В. Козюк, Д. Г. Лук'яненка, Л. Л. Маханець, Б. М. Мізюк, С. С. Мелікяна, О. П. Орлюк, В. Л. Терещенко, В. А. Федорова, В. О. Шевчука та інших правників.

Наукові досягнення згаданих учених сприяли становленню теоретичної бази для оновленого розуміння адміністративно-правового регулювання державного боргу України. Однак наразі адміністративно-правовій науці бракує комплексних монографічних праць, які б були присвячені адміністративно-правовому регулюванню державного боргу України. Водночас у наявних наукових роботах зазначена проблема аналізувалася лише фрагментарно, без відповідного комплексного підходу.

Таким чином, недостатня розробленість на теоретичному рівні зазначеної проблематики, наявність правових прогалин і колізій свідчить про своєчасність та актуальність обраної теми дослідження, необхідність оцінки сучасного стану адміністративно-правового регулювання державного боргу України та обґрунтування способів вирішення завдань, зазначених у дослідженні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затверджених Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р.; Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015; Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII; Переліку пріоритетних напрямів

наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 рр., затвердженого наказом МВС України від 16 березня 2015 р. № 275. Тему дисертації затверджено рішенням Вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 26 грудня 2016 р. (протокол № 24).

Мета і завдання дослідження. *Мета* роботи полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України, практики його реалізації та узагальнення основних положень праць науковців визначити сутність й особливості адміністративно-правового регулювання державного боргу України, а також запропонувати шляхи його вдосконалення.

Для досягнення поставленої мети передбачено вирішення таких *завдань*:

- розкрити поняття та правову природу державного боргу;
- дослідити генезис державного боргу;
- визначити міжнародні зобов'язання України щодо державного та гарантованого державою боргу;
- з'ясувати зміст поняття та елементів механізму адміністративно-правового регулювання державного боргу України;
- охарактеризувати нормативно-правове регулювання державного боргу України;
- розкрити повноваження та компетенцію суб'єктів адміністративно-правового регулювання державного боргу України;
- визначити зміст і види засобів адміністративно-правового регулювання державного боргу України;
- вивчити досвід адміністративно-правового регулювання державного боргу в країнах ЄС;
- виокремити напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання державного боргу України;
- розробити пропозиції щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання державного боргу України.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають під час утворення та погашення державного і місцевого боргу, а також гарантованого державою боргу.

Предметом дослідження є адміністративно-правове регулювання державного боргу України.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання. *Системний* підхід до їх застосування дає можливість досліджувати проблеми в єдності їхнього соціального змісту та юридичної форми, здійснювати аналіз особливостей адміністративно-правового регулювання державного боргу України. Метод *сходження від абстрактного до конкретного* та *логіко-семантичний* метод дослідження (розділи 1, 2) дали змогу поглибити понятійний апарат, зокрема визначити поняття «державний борг України», «державні гарантії», «нормативно-правове регулювання державного боргу України», «суб'єкти адміністративно-правового регулювання державного боргу України» та «засоби адміністративно-правового регулювання державного боргу України». *Порівняльно-правовий* метод та *інформаційний* підхід (підрозділ 3.1) покладено в основу узагальнення міжнародного досвіду адміністративно-правового регулювання державного боргу в країнах Європейського Союзу. Методи *класифікації, групування, системно-структурний, системно-функціональний* (підрозділи 1.2, 1.3, 2.2, 2.3, 2.4) сприяли визначенню видів державного боргу України, класифікації державних гарантій, системи нормативно-правових актів, якими урегульовано суспільні відносини щодо державного боргу, а також виокремленню засобів адміністративно-правового регулювання державного боргу України. Метод *статистичного аналізу* (підрозділи 1.2, 1.3) використано під час роботи з офіційно-статистичними матеріалами щодо визначення динаміки росту внутрішнього та зовнішнього державного боргу, а також гарантованого державою боргу. *Індуктивний* метод (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 3.1) дозволив підтвердити висновок про необхідність

удосконалення законодавства, що регулює відносини щодо утворення та погашення державного і місцевого боргу.

Нормативно-правовою основою дослідження є загальні та спеціальні нормативні джерела: Конституція України, чинні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, а також міжнародні нормативно-правові акти, які ратифікувала Україна.

Емпіричну базу дослідження становлять результати опитування 320 громадян стосовно стану державного боргу України; статистичні відомості щодо боргових зобов'язань і гарантованого державою боргу з 2018 по 2020 рр.

Наукова новизна отриманих результатів визначається тим, що дисертація є однією з перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права визначити адміністративно-правове регулювання державного боргу України. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем, зокрема:

вперше:

- сформовано авторську дефініцію наступних понять: «адміністративно-правовий механізм управління державним боргом», «нормативно-правове регулювання державного боргу України», «засоби адміністративно-правового регулювання державного боргу України»;

- запропоновано державний борг України класифікувати залежно від:

- 1) обсягів виконання фінансових зобов'язань: регресивний (накопичувальний) державний борг; сталий державний борг, тобто державний борг, який утворюється з метою виконання боргових зобов'язань, при цьому не погашається основний борг; реверсований державний борг;
- 2) виду інструменту боргового зобов'язання: ринкові цінні папери та кредити; пільгові кредити; рекапіталізація;

- здійснено періодизацію генезису державного боргу:

I. Постреволюційний період (початок XIX – середина XIX ст.), що характеризувався: - утворенням державного боргу та наростанням заборгованості по ньому; - необхідністю взяття кредитів, які спрямовувалися на розвиток економіки та галузей народного господарства країни; - втратою довіри до РСФРС як надійного позичальника; - дуалістичне становище країни, тобто держава виступала як позичальником (народні господарства), так і кредитором; - імперативність виникнення боргових зобов'язань, практикувалося, що частина заробітної плати виплачувалася облігаціями державних позик.

II. Перехідний період (1980–1991 рр.), який характеризувався: - необхідністю покриття дефіциту державного бюджету золотовалютними запасами, що призвело до їх скорочення; - утворенням зовнішнього державного боргу внаслідок дефіциту державного бюджету; - розподілом виробничої бази СРСР, що спричинило вивільнення державного боргу Республіки Україна як самостійної, незалежної держави і, відповідно, утворення боргових зобов'язань.

III. Період прогресивного росту суми державного боргу (1991–2020 рр.). Характерними особливостями даного періоду є: - послаблення економічної стійкості національної валюти – девальвація гривні; - неконтрольоване збільшення боргових зобов'язань; - запровадження додаткових механізмів виконання боргових зобов'язань; - превалювання розміру зовнішнього державного боргу над внутрішнім державним боргом, що спричинило збільшення залежності від міжнародних організацій; часткова втрата самостійності в прийнятті політичних рішень; - вимушене рефінансування державного боргу; - відсутність механізмів ефективного управління державним боргом;

- аргументовано необхідність перегляду адміністративно-правового статусу Урядового уповноваженого з питань управління державним боргом Міністерства фінансів України. Доведено, що логічним буде визначення адміністративно-правового статусу даного суб'єкта саме як завідувача сектором з питань управління державним боргом, де даний суб'єкт буде мати

більш широке коло повноважень і виконувати не консультативно-дорадчі функції, а функції державного службовця;

- сформульовано обґрунтовані пропозиції щодо необхідності розроблення та прийняття: Закону України «Про державні боргові зобов'язання та державні гарантії» та наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Методики планування державних і місцевих запозичень та обсягу державних гарантій»;

удосконалено:

- розуміння понять «державний борг», «державні гарантії», «гарантований державний борг»;

- зміст поняття та особливостей державного боргу України і гарантованого державного боргу;

- напрями адміністративно-правового регулювання державного боргу України;

дістала подальший розвиток:

- система засобів адміністративно-правового регулювання державного боргу, до якої віднесено: 1) контроль за адміністративно-правовим регулюванням державного боргу; 2) цільовий вплив на структуру державного боргу та гарантованого державою боргу, включаючи терміни боргового портфеля; 3) оцінку ефективності управління бюджетними коштами та оцінку ризиків отримання державних запозичень і видання державних гарантій; 4) моніторинг цільового використання державних запозичень і державних гарантій; 5) юридичну відповідальність позичальника (боржника), гаранта і кредитора за порушення умов договорів;

- вивчення міжнародного досвіду щодо адміністративно-правового регулювання державного боргу в країнах Європейського Союзу та запропоновано імплементувати у національне законодавство дієві засоби щодо такого регулювання.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що викладені в дисертаційному дослідженні висновки і пропозиції можуть бути використані у:

– *практичній діяльності* Департаменту боргової політики Міністерства фінансів України при підготовці аналітичних матеріалів, розробці концептуальних пропозицій щодо вдосконалення програмних документів з розвитку державної боргової політики в частині вдосконалення адміністративно-правового механізму управління державним боргом (акт впровадження Департаменту боргової політики Міністерства фінансів України від 7 червня 2021 р.);

– *науково-дослідній діяльності* Національної академії внутрішніх справ, що сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової діяльності працівників, викладачів, докторантів, аспірантів, ад'юнктів і відділу організації наукової діяльності та захисту прав інтелектуальної власності (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ від 5 квітня 2021 р.);

– *освітньому процесі* – під час проведення занять з навчальних дисциплін відповідного спрямування у Національній академії внутрішніх справ. Їх також враховано у навчально-методичних розробках, підготовлених за участі автора (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ від 6 квітня 2021 р.).

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертації, теоретичні та практичні висновки й рекомендації оприлюднено на міжнародних науково-практичних конференціях: «Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті» (м. Одеса, 7–8 квітня 2017 р.); «Право як ефективний суспільний регулятор» (м. Львів, 15–16 лютого 2019 р.); «Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності» (м. Харків, 15–16 березня 2019 року); «Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права» (м. Львів, 19–20 червня 2020 р.); «Правове регулювання суспільних відносин» (м. Запоріжжя, 24–25 липня 2020 р.).

Публікації. Основні положення дисертації знайшли своє відображення у 10 наукових публікаціях, з яких чотири статті – у журналах, включених МОН України до переліку наукових фахових видань з юридичних наук, одна стаття – у науковому періодичному виданні іноземної держави, п'ять – у збірниках тез наукових доповідей, оприлюднених на міжнародних науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається із вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел (237 найменувань на 26 сторінках) та двох додатків (на 9 сторінках). Загальний обсяг дисертації становить 237 сторінок, з них основного тексту – 187 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ДЕРЖАВНИЙ БОРГ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

1.1 Поняття та правова природа державного боргу

Сталий розвиток національної економіки та її інтеграція в європейський економічний простір є одними 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, яка 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. Зазначене спричиняє виникнення такого негативного явища, як державний дефіцит, необхідність отримання державного кредиту, що утворює державний борг. Рівень фінансових зобов'язань держави прямим чином впливає на забезпечення національних інтересів і стан національної безпеки та оборони України.

Державний борг прямо чи опосередковано впливає майже на всі процеси соціально-економічного життя країни: 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 [21, с. 61]. Варто відзначити, що наразі не існує країн, які б не мали державного боргу. Однак, також доцільно вказати, 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 державі 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 забезпечення 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 у прийнятті політичних, економічних та інших рішень.

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

У 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 [3]. Однак, не опротестовуючи економічну складову державного боргу, все ж таки, потрібно сказати, що це не лише економічна категорія, але й юридична, адже, враховуючи низку 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 [4]; 2) державний борг (англ. state debt [steit det]) - це загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих і непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають унаслідок державного запозичення [5, с. 207; 6]; 3) борг, який відповідно до норм національного законодавства створює боргові зобов'язання Уряду перед юридичними 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 інших формах, гарантовані Урядом [7, с. 150].

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

У науковій літературі як економічного, так і юридичного спрямування відсутня єдина позиція щодо розуміння поняття «державний борг» і, навпаки,

існування різноманітних трактувань і біполяризація запропонованих визначень спричиняє плутанину та неоднозначність в їх застосуванні.

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 учених. Таке визначення є дещо загальним і потребує конкретизації. Це завдання досліджували наші сучасники, зокрема вчені визначають 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 [8, с. 246; 19]. 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 [9, с. 44; 19].

Схожу точку зору відстоює О. П. Орлюк, вказуючи, що державний борг – це загальний обсяг накопиченої заборгованості уряду власникам цінних паперів, і пропонує його вираховувати за формулою: сума державного боргу дорівнює сумі минулих бюджетних дефіцитів за вирахуванням бюджетних надлишків [10, с. 365].

В.Л. Терещенко поняття державного боргу визначає як сукупність прямих зобов'язань уряду перед внутрішньою економікою та зовнішнім сектором, що дозволяє розглядати лише борг, який визнається урядом і реально до нього належить. Державний борг є одним з важливих інструментів макроекономічної та фіскальної політики держави [21, с. 60–61]. 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 вказує, що 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 фактором посилення загроз і ризиків [11, 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 [12, с. 306; 19].

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 [13, с. 11; 19].

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 [14, с. 8; 19].

В.В. Верхолаз під державним боргом розуміє 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 [15, с. 26; 19].

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. Науковець 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, зокрема й іноземних – поза державним сектором, а також за рахунок кредитів іноземних держав [16; 19].

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 [17, с. 21].

Залежно від цілей, для яких створюють звіт і від того, що саме перевіряють, визначення терміна «державний борг» повинно містити:

1. *Грошові та інші зобов'язання, які прямо беруть на себе публічні особи*, зокрема: а) визначення форми державного устрою суб'єкта, форми 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 з державним сектором [18; 19, с. 46].

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 строків чи у неповному розмірі, суми компенсації за несвоєчасну чи неповну виплату суми платежу/ів юридичним і 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 і непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають унаслідок державного запозичення [6].

Таким чином, узагальнюючи викладене вище варто 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 викладене вище, 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 обсязі сталий розвиток усіх сфер суспільного життя.**

До особливостей державного боргу ми відносимо наступне:

- 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, і здійснення грошово-кредитної політики держави;
- 9) даний вид зобов'язань виникає в результаті укладення міжнародно-правової угоди.

Відзначимо, що станом на 31 жовтня 2020 р. державний борг України становив 2 086,89 млрд грн (88,12 % від загальної суми державного та гарантованого державою боргу) або 73,38 млрд дол. США. Державний зовнішній борг становив 1 193,16 млрд грн (50,38% від загальної суми державного та гарантованого державою боргу) або 41,96 млрд дол. США. Державний внутрішній борг становив 893,73 млрд грн (37,74% від загальної

суми державного та гарантованого державою боргу) або 31,43 млрд дол. США [20].

Таким чином, якщо проаналізувати суми видатків і доходів, які передбачені в державному бюджеті на 2020 рік, то відзначимо, що сума державного боргу становить близько 44 % ВВП. Даний показник є високим у порівнянні з іншими «молодими» державами, колишніми членами СРСР.

Виникнення державного боргу зазвичай є результатом фінансування дефіциту державного бюджету. Втім, наявність державного боргу має не лише негативні сторони. Для країн з ефективним апаратом управління державним боргом він є своєрідною попередньою умовою успішного економічного розвитку. В переважній більшості державний борг виникає у разі намагання уряду покращити соціально-економічні умови життя населення шляхом розбудови інфраструктури, розвитку сфер освіти і науки, будівництва нових доріг та шляхопроводів, збільшення соціальних виплат тощо. Відповідно, в даному випадку простежується динаміка – підвищення рівня соціального захисту населення сприяє збільшенню обсягів витрат населення, тобто громадяни перестають економити та наповнюють державний бюджет. Однак досить часто в країнах, зокрема з високим рівнем корупції, виникають ситуації некерованості зростаючого державного боргу, тому його потрібно застосовувати в розумних межах.

В.Л. Терещенко відзначає, що значний за розміром державний борг може призвести до негативних наслідків, зокрема: скорочення заощаджень; витіснення інвестицій державними запозиченнями; зменшення реальних доходів населення [21, с. 59]. Безумовно, рівень обсягів державного боргу створює негативний інвестиційний клімат для держави, адже, кожен інвестор хоче отримати прибуток, і в разі наявності в країні нестійкої економічної ситуації виникає питання доцільності відповідних інвестицій.

З одного боку, залучення додаткових ресурсів збільшує фінансовий потенціал країни, а з іншого, поруч з надмірними державними витратами, незбалансованістю бюджету, неефективною податковою системою,

помилками у валютній політиці, зростання боргу може спровокувати фінансові кризи, обмежити інвестиційну активність у країні.

Таким чином, державний борг може виступати і як засіб забезпечення стабільності в країні і, навпаки, як фактор посилення загроз і ризиків. Головним у цьому контексті має стати мінімізація державного боргу, досягнення оптимального співвідношення між внутрішніми та зовнішніми джерелами фінансування потреб соціально-економічного розвитку країни, що передбачає збільшення власних фінансових ресурсів і поліпшення інвестиційного клімату [21, с. 61].

С. Б. Кабаці актуалізує негативні сторони державного боргу та визначає його як дуже негативний чинник розвитку економіки України, оскільки боргове навантаження все одно дуже велике, а якщо ще буде зростати заборгованість перед міжнародними кредиторами, то тільки рефінансування боргів чи їх списання за допомогою Паризького клубу (так як інші моделі управління державним боргом практично не використовуються) зможе допомогти уникнути дефолту [22, с. 49].

На нашу думку, державний борг – це сучасний інструмент впливу, який створює ймовірну можливість отримання не лише зобов'язань фінансового характеру, але й можливостей залучення в економіку країни, соціально-культурну сферу та інші сфери народного господарства додаткових фінансів для її модернізації та розвитку. Однак, головними чинниками при цьому є високий рівень розвитку політичної еліти та політичної культури в державі, а також мінімізований рівень корупції.

Теоретики фінансового права визначають наступні елементи державного боргу: 1) гарантії (забезпечення). Це передбачає традиційні позики в кредиторів, охоплюючи ті, що відбуваються в межах уряду, відповідно до формальних угод, які переважно визначають позичену суму, встановлену процентну ставку чи процент обліку, засоби забезпечення (якщо наявні) та строк, протягом якого потрібно здійснити розрахунок; 2) банківська позика; 3) позики від іноземних урядів чи міжнародних

організацій; 4) валовий прибуток від схем державного заощадження. Він охоплює суми на депозитах в ощадних банках, які використовує Уряд, або скеровують на державні цілі; 5) видача національної валюти, банкнот та монет, включно з тими, які уряд вводить в обіг та які перебувають в обігу; б) рахунки, які сплачують за товари та послуги; 7) податкові надходження; 8) грошові зобов'язання за довгостроковою орендою; 9) пенсійні зобов'язання та медичне забезпечення; 10) інші допомоги, які надають суб'єкти публічного сектору. Вони містять точні або висловлені непрямо зобов'язання уряду оплачувати майбутні претензії (позови) за низкою його програм. Їх важко виразити в кількісних показниках, проте ці показники, зазвичай, вагомі, і тому їх потрібно враховувати під час будь-якої оцінки державного боргу; 11) гарантії третім сторонам. Вони містять, де це можливо, гарантії позики як державних агентів, так і приватних чи квазіпублічних осіб, а також гарантії на інші цілі, з-поміж яких – фінансування експорту або курси валют; 12) гарантія від збитків (компенсація); 13) листи-підтвердження зобов'язання чи інші форми юридично незобов'язуючих документів про запевнення виконання зобов'язань; 14) програми страхування та повторного страхування (перестраховування); 15) інші зобов'язання. Це зобов'язання, що виникають з наявних контрактів, угод або законодавчих актів чи рішень, які могли стати грошовими зобов'язаннями за умови виконання специфічних умов [18; 19, с. 47–48].

Варто відрізнити поняття «структура державного боргу» та «класифікація державного боргу».

Структура державного боргу представляє собою цілісну єдність і взаємозв'язок чи взаємозумовленість складових частин (елементів) між собою. Зазвичай, боргові зобов'язання не залежать один від одного, проте їх об'єднує в цілісність, що має свою структуру, відповідний період часу, на який розраховується державний борг (в межах граничного обсягу з визначенням вартості усіх боргових зобов'язань), а відтак здійснюються усі

операції з приводу погашення, обслуговування, а також управління державним боргом. Структурі, на відміну від класифікації, властива динаміка, оскільки вона постійно змінюється в результаті виникнення нових і погашення старих зобов'язань. Своєю чергою, структура вибудовується за відповідними критеріями, визначеними у класифікації державного боргу [19, с. 244–245]. Структуру державного боргу створюють відповідно до класифікації державного боргу.

Структура державного боргу за інструментами виглядає наступним чином: 45 % загальної суми державного боргу України становлять ринкові цінні папери, у т. ч. 33 % – Облігації зовнішньої державної позики (далі – ОЗДП) та 12 % – Облігації внутрішніх державних позик України (далі – ОВДП). Категорія «Інше» відображає неринковий державний борг і включає ОВДП, випущені для капіталізації державних банків та державних підприємств. Частка таких боргових інструментів є також суттєвою у порівнянні з показниками країн-аналогів і становить близько 29 % загальної суми державного боргу України. Сума боргу за кредитами міжнародних фінансових організацій та іноземних держав становить 25 % загальної величини державного боргу та вказує на значну підтримку України, отриману впродовж останніх кількох років, особливо з боку Міжнародного валютного фонду (далі – МВФ) та Світового банку. Ця частка є меншою для всіх груп країн-аналогів [23]. Відзначимо, що станом на кінець 2020 р. загальний обсяг випусків емісійних цінних паперів, зареєстрованих Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку у січні-жовтні 2020 р., становив 90 млрд грн, що менше на 2,23 млрд грн порівняно з відповідним періодом 2019 р. (92,27 млрд грн). Протягом січня-жовтня 2020 р. НКЦПФР зареєстровано 55 випусків акцій на суму 24,24 млрд грн. Порівняно з аналогічним періодом 2019 р. обсяг зареєстрованих випусків акцій зменшився на 38,26 млрд грн [24].

Тоді як класифікація державного боргу систематизує інформацію про всі боргові зобов'язання держави, Автономної Республіки Крим,

територіальної громади міста. Борг класифікується за типом кредитора та за типом боргового зобов'язання [6, ст. 12].

Державний борг за своєю природою має декілька видів, які характеризують його специфіку: цільове направлення боргових зобов'язань, обсяги, порядок погашення, межі виникнення, сторони, їх надійність і гарантованість тощо.

В.Л. Терещенко в низці авторських статей по проблематиці державного боргу та управління зазначає, що в Україні, фактично, є два типи державного боргу: офіційно визнаний та заборгованість, що в його складі не враховується, проте за економічною природою є державним. Офіційно визнаний державний борг – це борг, оформлений кредитними угодами або державними цінними паперами, що передбачає погашення основної суми боргу та виплату відсотків у чітко визначений термін. До нього, зокрема, належить заборгованість: – перед юридичними особами за внутрішніми державними позиками; – перед Національним банком України за прямими кредитами; – за кредитами міжнародних фінансових інституцій та урядів іноземних держав; – за позиками іноземних комерційних банків; – за міждержавними кредитними лініями та облігаціями зовнішньої державної позики [21, с. 60–61].

Другий тип боргу включає невиконані фінансові зобов'язання держави перед суб'єктами економіки, зокрема: – неоплачені державні замовлення; – заборгованість із заробітної плати перед працівниками бюджетної сфери; – невідшкодований податок на додану вартість; – гарантії держави щодо компенсації знецінених заощаджень громадян в установах Ощадного банку. Державний борг можна розглядати з двох позицій: з одного боку, державне запозичення сприяє економічному зростанню країни; з іншого – борг збільшує навантаження на державний бюджет. Тому необхідно знайти оптимальне співвідношення між інвестиціями, економічним зростанням і внутрішніми та зовнішніми запозиченнями. Умови залучення нових позик мають оцінюватися з урахуванням здатності країни їх обслуговувати та

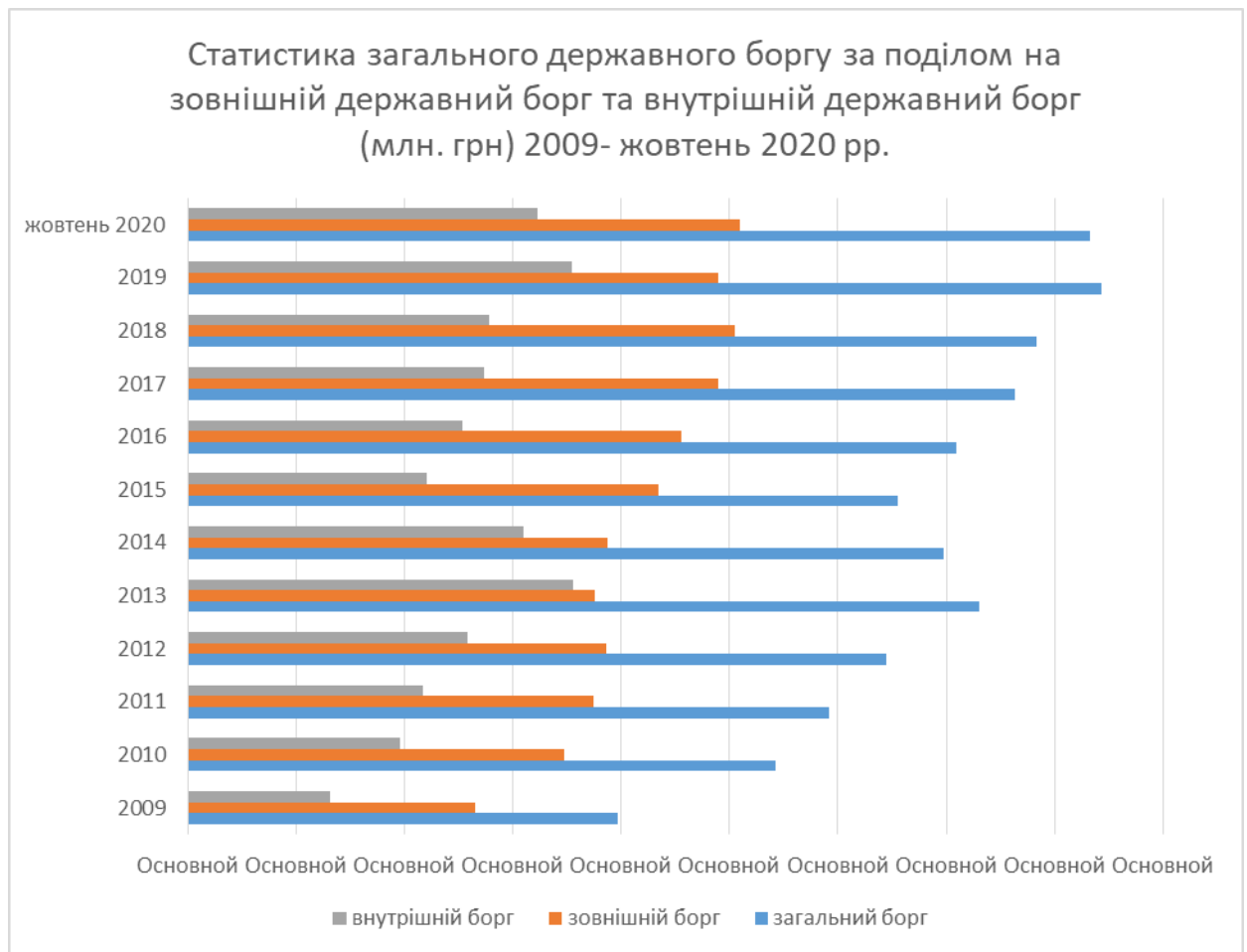
ефективно використовувати. Як правило, розглядаються три варіанти використання залучених ресурсів: – фінансове розміщення, коли здійснюється фінансування інвестиційних проєктів і розвитку економіки; – бюджетне використання, при якому залучені ресурси спрямовуються на фінансування поточних бюджетних витрат, зокрема на обслуговування зовнішньої заборгованості; – змішане бюджетно-фінансове розміщення, коли запозичення використовуються як на фінансування поточних бюджетних потреб, так і на розвиток економіки загалом. В українській практиці великого поширення набув найменш ефективний спосіб, коли нові запозичення спрямовуються на фінансування поточних витрат бюджету, включаючи й обслуговування наявного зовнішнього боргу. Така ситуація є неприйнятною, тому у процесі управління державним боргом необхідно забезпечити: – пошук ефективних умов запозичення коштів з точки зору мінімізації вартості боргу; – недопущення неефективного та нецільового використання запозичених коштів; – забезпечення своєчасної та повної сплати суми основного боргу та нарахованих відсотків; – визначення оптимального співвідношення між внутрішніми та зовнішніми запозиченнями за умови збереження фінансової рівноваги в країні; – забезпечення стабільності валютного курсу та фондового ринку країни [21, с. 60–61].

Найбільш поширеним є поділ державного боргу на *зовнішній та внутрішній*.

Так, *зовнішній державний борг* – це заборгованість держави по непогашених зовнішніх позиках і невиплачених відсотків по них. Зовнішній державний борг складається із заборгованості держави міжнародним і державним банкам, урядам, приватним іноземним банкам та ін. [7, с. 106].

Зовнішній державний борг - це борг іноземним державам, організаціям й окремим особам. Цей борг лягає на країну найбільшим тягарем, оскільки вона повинна віддавати коштовні товари, надавати певні послуги, аби сплатити відсотки по боргу і сам борг. Треба пам'ятати також, що кредитор

ставить зазвичай певні умови, після виконання яких і надається кредит [25, с. 236; 26, с. 278].



Підвидами зовнішнього державного боргу є поточний і капітальний.

Державний капітальний борг утворює сума випущених і непогашених боргових зобов'язань держави, включаючи відсотки, які повинні бути по них виплачені. Поточний борг утворюють витрати по виплаті доходів всім кредиторам держави і витрати з погашення зобов'язань, термін яких наступив. Боргові зобов'язання можуть бути виражені в трьох формах: 1) кредити, отримані державою в особі Кабінету Міністрів України; 2) державні позики, здійснювані шляхом випуску цінних паперів від імені Уряду; 3) інші боргові зобов'язання, гарантовані урядом. Боргові зобов'язання можуть бути короткостроковими – до 1 року, середньостроковими – від 1 року до 5 років і довгостроковими – від 5 до

30 років. Всі боргові зобов'язання погашаються у строки, які визначаються умовами позики, причому терміни ці не можуть перевищити 30 років. Форми боргових зобов'язань суб'єктів і умови їх випуску визначаються органами влади даних суб'єктів [27].

Також виокремлюють такі види державного боргу, як: первинний (основний) борг і непогашений борг; поточний державний борг – грошову суму, що підлягає погашенню в поточному періоді, та капітальний борг – загальну грошову суму (боргу та відсотків), що має бути сплачена за позиками; прямий (внутрішній та зовнішній) та гарантований (внутрішній та зовнішній); внутрішній та зовнішній (вважаються практично усі позики в іноземній валюті). Тобто, внутрішній борг – зобов'язання, що виникають перед внутрішніми кредиторами (резидентами), тоді як зовнішній борг – зобов'язання, що виникають перед іноземними кредиторами (нерезидентами). Також акцентуємо увагу, що в теорії використовують й інші загальновідомі класифікаційні ознаки, зокрема: резидентність кредитора; валюта позики; місце запозичення; тип боргового зобов'язання [21, с. 60].

Внутрішній державний борг, як правило, є більш вигідним і менш небезпечним, ніж зовнішній. Оскільки сплата відсотків за внутрішнім боргом залишається в межах своєї країни, то в умовах помірних відсоткових ставок він не є тягарем для майбутніх поколінь. Можна вважати, що населення різних вікових груп позичає один в одного грошові ресурси. У результаті рівень споживання в країні не зменшується, а відбувається лише перерозподіл доходу. Дещо іншої оцінки заслуговують зовнішні позики, які в поточному періоді хоча й збільшують фінансовий потенціал країни-позичальниці, в довгостроковій перспективі призводять до прямого зменшення національного доходу боржника та фінансової залежності від інших держав. Варто також зауважити, що, як правило, зовнішні позики надаються за умови виконання певних вимог, які негативно позначаються на національній безпеці країни [28; 29].

Внутрішній борг – це борг держави своєму населенню. Боргові зобов'язання можуть мати форму: кредитів, отриманих урядом; державних позик, здійснених за допомогою випуску коштовних паперів від імені уряду; інших боргових зобов'язань. Боргові зобов'язання можуть бути короткостроковими (до 1 року), середньостроковими (від 1 року до 5 років), довгостроковими (від 5 до 30 років). Погашаються борги у встановлені терміни, які не можуть перевищувати 30 років [30, с. 115; с. 278–279].

М. А. Лауфер внутрішній державний борг пропонує розділити на декілька основних підвидів: емісійне фінансування (заборгованість уряду за кредитами НБУ); оформлення державної заборгованості шляхом емісії цінних паперів (державні казначейські зобов'язання, державні казначейські векселі, облігації внутрішньої валютної державної облігаційної позики); неемісійне фінансування – кредити та державні цінні папери, що розміщуються на фінансовому ринку: облігації внутрішньої державної позики, облігації внутрішньої ощадної позики тощо; державні гарантії, видані Урядом; державний борг, прийнятий на умовах правонаступництва [31; 19, с. 256].

Таким чином, головною умовою при здійсненні поділу державного боргу на зовнішній та внутрішній, на нашу думку, повинно бути закладено принцип резидентства. Водночас його грошове вираження може бути як в гривневому еквіваленті, так і в іноземній валюті.

І.Б. Заверуха виокремлює ринкові боргові зобов'язання, що існують у формі державних цінних паперів, які поділяють на: облігації внутрішньої державної позики; облігації зовнішньої державної позики; казначейські векселі та інші, тобто боргові зобов'язання держави, виражені у вигляді фінансування. Це найпоширеніший тип державних боргових зобов'язань – ринкові цінні папери, що можуть вільно функціонувати і перепродаватись іншим суб'єктам після первинного розміщення. Вони ліквідні й мають відповідний кредитний рейтинг. Ринковість державного боргу загалом охоплює наявність потужних у фінансовому відношенні національних

інвесторів (інституційних, індивідуальних), високий рівень розвитку внутрішнього фінансового ринку, інфраструктура якого дає підстави здійснювати масштабні запозичення на внутрішньому фінансовому ринку у вигляді бюджетних запозичень, статус держави на міжнародному ринку тощо. Ці обставини, а також лібералізація економіки загалом, привертають увагу до внутрішніх та іноземних інвесторів розміщення капіталу в державні цінні папери. Кінцевими інвесторами можуть бути також приватні особи, однак їхня участь на ринку державних цінних паперів є опосередкованою, тобто через фінансові та фінансово-кредитні установи – банки, страхові компанії, трастові компанії, кредитні спілки, інвестиційні фонди тощо. Проте проблему становлять неринкові боргові зобов'язання. Йдеться про боргові зобов'язання, прийняті на умовах правонаступництва щодо вкладів в установах Ощадного банку УРСР, реструктуризовану заборгованість перед банківською системою та НБУ та ін. [19, с. 247–248].

Водночас науковець залежно від наступних критеріїв виокремлює види державного боргу за: 1) участю держави у погашенні та обслуговуванні боргу: прямий; непрямий (гарантований); 2) ринком розміщення боргових зобов'язань: внутрішній ринок; зовнішній ринок; 3) валютною структурою боргу: в національній валюті; в іноземній валюті; 4) інституційною структурою (залежно від статусу кредитора або власника боргового зобов'язання): публічні органи; приватні організації фінансового та банківського сектора; організації нефінансового сектора різних форм власності; резиденти; нерезиденти; 4) видом і строками здійснення виплат: капітальний; поточний; 5) типами боргового зобов'язання: ринкові; неринкові [19, с. 259–260].

Представники Міжнародного валютного фонду граничні зобов'язання країни перед нерезидентами до кінця звітної періоду (кварталу) поділяють за: економічним сектором; терміном виконання зобов'язань; фінансовими документами (документи валютного ринку; боргові цінні папери; позики;

іноземний обмін і депозити (банківські рахунки); товарні (комерційні) кредити; інвестиційні програмні позики; інші боргові зобов'язання [32].

Також науковці-фінансисти класифікують державний борг за такими критеріями: 1) секторальний (галузевий) та функціональний (прямі інвестиції, капітал у цінних паперах, портфельний капітал); 2) монетизований та немонетизований; 3) за типом інструменту і власника боргу та ін.

Таким чином, узагальнюючи викладене вище та враховуючи характеристики державного боргу України, вважаємо, що *державний борг України можна поділити на такі види:*

1) залежно від обсягів виконання фінансових зобов'язань:

регресивний (накопичувальний) державний борг;

сталий державний борг, тобто державний борг, який утворюється з метою виконання боргових зобов'язань, при цьому не погашається основний борг;

реверсований державний борг, тобто державний борг по якому систематично та постійно виплачуються боргові зобов'язання, при цьому, не виникають інші боргові відносини.

2) залежно від виду інструменту боргового зобов'язання:

ринкові цінні папери та кредити;

пільгові кредити;

рекапіталізація.

1.2 Генезис державного боргу

Державний борг з'явився з виникненням і розвитком держави. Органи влади та управління прагнули збалансувати бюджет (загальнодержавний фонд грошових коштів) для нормального розвитку держави та повноцінного виконання своїх функцій. В епоху слаборозвиненого грошового господарства відчувався брак коштів, одержуваних від збору податків [33, с. 37]. Але

державі потрібно було динамічно розвиватися і функціонувати. У такій ситуації інструментом перерозподілу грошових ресурсів стали спочатку внутрішні, а потім і зовнішні запозичення, в результаті яких за державою закріплювався борг [34, с. 31].

Варто зазначити, що, на жаль, в Україні спостерігається ситуація, коли розмір як внутрішнього, так і зовнішнього боргу зростає, а динаміка співвідношення до ВВП є негативною, що означає кризу в економіці країни, зuboжіння населення, розширення видів і підняття ставок податків, відсутність розвитку галузей народного господарства тощо. Тобто Україна на сьогодні знаходиться в борговій кабалі, з якої поки що немає ефективних шляхів виходу. Втім, зауважимо, що Україна в різні проміжки часу (як до створення УРСР, так і після здобуття незалежності) отримувала кредити, позики та весь час перебувала в боргових відносинах як з національним кредитором, так і з міжнародними суб'єктами. Є і боргові зобов'язання, які отримала Україна після розпаду СРСР. Саме тому, наразі нашим завданням є дослідження генези державного боргу України, визначення причин його прогресивного росту.

В. В. Панченко, досліджуючи історію розвитку державного боргу, пропонує здійснити його періодизацію на два періоди:

перший період (1991– перша половина 1994 р.) - отримання нашою державою незалежності та її становлення. Цей період характеризується безсистемним утворенням і нагромадженням державного боргу. Характерними ознаками були: 1) проводилося врегулювання боргових справ з Росією; 2) держава виступала гарантом перед іноземними кредиторами щодо українських підприємств; 3) широке залучення кредитів Національним банком. По закінченню першого періоду, тобто в середині 1994 р., розмір державного боргу країни знаходився на позначці в 4,8 млрд дол. Структура державного боргу представлена наступним чином: внутрішній борг – 25 %, зовнішній борг – 75 %;

другий період характеризується становленням співпраці з міжнародними фінансовими організаціями. Активне залучення іноземних кредитів призводить до того, що зовнішній державний борг зростає на 56 %. Облігації внутрішньої державної позики виступають основним джерелом формування внутрішнього державного боргу. *Третій період*, який охоплює проміжок часу з 1997 р. і до сьогодні характеризується постійним збільшенням зовнішнього боргу. Цей період ознаменувався зростанням державного боргу. Спостерігається перевищення зовнішнього боргу над внутрішнім [67].

Ю.І. Бурлаченко, досліджуючи проблематику державного боргу, умовно пропонує поділити його зростання та формування на наступні періоди: 1) 1992–2000 рр. – за рахунок активного здійснення зовнішніх запозичень, спрямованих на фінансування бюджетного дефіциту; 2) 2000–2008 рр. – за рахунок внутрішніх і зовнішніх позик, а також значного обсягу кредитів, наданих під державні гарантії; 3) 2008–2013 рр. – за рахунок зовнішніх запозичень у зв'язку з негативними наслідками світової фінансової кризи, яка мала вплив на економіку України, а також за необхідності фінансування стрімко зростаючого дефіциту бюджету [35, с. 60].

Проаналізувавши наведені точки зору, очевидним є привілейоване значення таких критеріїв, як: збільшення/зменшення державного боргу (зовнішнього державного боргу, внутрішнього державного боргу), що визначає рівень фінансової незалежності держави. Досліджуючи питання генезису державного боргу, на нашу думку, варто звернутися до першопричин виникнення державного зовнішнього/внутрішнього державного боргу.

Так, кредитна історія Росії почалася в 1769 р., коли Катерина II зробила першу позику в Голландії. За наступні два з половиною століття Російська імперія позичила на ринку приблизно 15 млрд руб. Велика частина цих коштів напередодні революції була погашена. На той час найдавнішими позиками у складі російського державного боргу залишалися 6 %, і позики

1817 р. - 18 %. Їх загальний капітал становив 93 млн руб., а непогашена частина державного боргу на 1 січня 1913 р. дорівнювала 38 млн руб. [36, с. 12–28]. Протягом усього ХІХ ст. і на початку ХХ ст. витрати бюджету перевищували доходи. У другій половині ХІХ ст. уряд активно фінансував будівництво залізниць, а також викупував у скарбницю приватні лінії. Державний борг становив 10 % від суми державного бюджету, що повною мірою забезпечувало його оплатність та обслуговування. Позикові кошти йшли на фінансування будівництва залізниць, ведення воєн і боротьбу зі стихійними лихами [37, с. 39]. Платежі за зобов'язаннями відраховувалися з державного бюджету.

Основу державного боргу становили довгострокові й безстрокові позики. Довгострокові позики могли укладатися на досить тривалі терміни – 50–80 років. Практикувався випуск безстрокових зобов'язань, коли держава зобов'язувалася виплачувати тільки договірний відсоток, тобто для власника позика ставала рентою. Уряд залишав за собою право примусової скупки цього інструменту за номінальною вартістю. У цьому випадку позика погашалася тиражами. Інколи держава скуповувала облігації на біржі. Також існувало формальне визначення внутрішніх і зовнішніх позик. Перші орієнтувалися на іноземного покупця і звернення за кордон. Другі були розраховані на російський ринок. Такий розподіл не мав ніякого економічного значення, оскільки жодних обмежень на купівлю зарубіжних випусків для російських підданих і внутрішніх іноземців не існувало [38]. До моменту приходу більшовиків до влади сума взятих позик становила приблизно 15 млрд руб. за золотим курсом на початку 1917 р.

21 січня 1918 р. уряд Радянської Росії прийняв постанову Всеросійського виконавчого комітету і відмовився платити борги своїм та іноземним громадянам, що негативно вплинуло на подальший фінансовий розвиток країни. Також анулювалися всі гарантії, дані названими урядами по позиках різних підприємств і установ. Незаможні громадяни, які володіють анульованими державними паперами внутрішніх позик на суму не більше

10 000 рублів (за номінальною вартістю), отримували взамін іменні свідоцтва нової позики Російської Соціалістичної Федеративної Радянської Республіки на суму, що не перевищує 10 000 рублів. Вклади в державні ощадні каси і відсотки по них були недоторканими. Всі облігації анульованих позик, що перебували на рахунках в ощадних касах, замінювалися книжковим боргом Російської Соціалістичної Федеративної Радянської Республіки [39].

Дещо пізніше були прийняті постанови про анулювання державних цінних паперів [40; 41].

Після встановлення на початку 1930-х рр. режиму централізованого планування, коли все стало державним, кредит у загальноприйнятому розумінні цього терміна зник, залишилися тільки грошові розрахунки, що здійснюються єдиним на всю країну банком. Були введені примусові щорічні позики у населення в розмірі не менше місячного фонду оплати праці. Ці позики випускалися з 1925 по 1956 р. включно. Потім вони були припинені. Погашення накопиченої заборгованості було відкладено на 20 років, виплата відсотків по заборгованості не передбачалася. Так виник внутрішній державний борг [42, с. 78]. Якоюсь подобою державного боргу могла вважатися величезна заборгованість за кредитами Держбанку, передусім аграрного сектора, тобто колгоспів і радгоспів [43, с. 89–93]. Але теоретично вона утворювала державний борг, оскільки з обох сторін цих боргових відносин виступала держава: вона була і кредитором в особі державного банку, і позичальником в особі державних підприємств, колгоспів. Наростання цієї заборгованості почалося з початку 1970-х років і тривало до початку «перебудови» (середина 1980-х рр.) [34, с. 32].

Також варто згадати, що в СРСР протягом багатьох років аж до 1950-х рр. мала місце практика примусового розміщення позик за передплатою і навіть, особливо в провінції, видача частини заробітної плати облігаціями державних позик. У демократичних державах випуск примусових позик теоретично можливий в екстрених умовах, наприклад, під час воєн і практикувався в минулому.

Таким чином, протягом першої половини ХХ ст. держава почала утворювати державний борг, однак, як свідчить історія державного боргу, держава не була готова до фінансових зобов'язань і їх виконання. Подекуди перекладаючи борговий тягар на своїх громадян, що є фактором явної неспроможності у виконанні взятих на себе обов'язків та гарантій погашення взятих кредитів, позик тощо.

На нашу думку, узагальнюючи особливості виникнення та виконання боргових зобов'язань, початок ХХ – середину ХХ ст. можна назвати **періодом постреволюційним**, який характеризувався: - утворенням державного боргу та наростанням заборгованості по ньому; - необхідністю взяття кредитів, які спрямовувалися на розвиток економіки та галузей народного господарства країни; - втратою довіри до РСФСР як надійного позичальника; - дуалістичним становищем країни, тобто держава виступала як позичальником (народні господарства), так і кредитором; - імперативністю виникнення боргових зобов'язань, практикувалося, що частина заробітної плати виплачувалася облігаціями державних позик.

Наприкінці 1980-х рр. економічне становище СРСР швидко погіршувалося, що було спричинено не лише втратою довіри до СРСР як надійного фінансового партнера, але й різким скороченням золотовалютних резервів - з 15,3 млрд дол. у 1988 р. до 7,6 млрд дол. у 1991 р. У 1990 р. було продано золота на 2,7 млрд дол., а в 1991 р. - на 3,8 млрд дол. Для розв'язання платіжних проблем непомірно витрачалися золоті запаси держави: якщо в середині 1980-х рр. вони становили близько 2,5 тис. т, то до кінця 1991 р. - вже 240 т, досягнувши небувало низького рівня за всю історію Росії ХХ ст. Відправною точкою варто вважати концепцію «прискорення» економічного розвитку 1985 р. Будучи, по суті, програмою економічного реформування планово-адміністративної системи, вона передбачала кардинальну модернізацію радянської промисловості на основі закупівлі та впровадження західних технологій. Однак валютні ресурси, необхідні для реалізації цього задуму, виявилися недостатніми. Пов'язано це із зовнішніми

кон'юнктурними чинниками, що призвели до чергового падіння цін на сировинні товари (наприклад, нафта подешевшала більш ніж у два рази порівняно з початком 1980-х рр.) - основне джерело валютної виручки СРСР. Вихід був знайдений у збільшенні зовнішніх запозичень. Офіційна радянська статистика не надавала відомостей, що стосуються боргових зобов'язань Радянського Союзу перед західними країнами. Тому для вивчення динаміки зовнішнього боргу СРСР основними джерелами слугують дані, що наводяться в публікаціях світових фінансових організацій. Так, за оцінками Банку Міжнародних розрахунків, зовнішня заборгованість СРСР на кінець 1984 р. становила близько 25 млрд дол., а станом на 1 січня 1992 р. загальна сума зовнішнього боргу Радянського Союзу оцінювалася вже у 105 млрд дол.

Союз РСР в післявоєнні роки був зразковим позичальником, своєчасно і в повному обсязі виконував свої боргові зобов'язання. Однак, у 1984 р. відбувся різкий стрибок заборгованості. На зовнішньому ринку зайняли більш 15 млрд дол. (зовнішній борг становив уже 5 % ВВП). У 1986 р. сума зовнішніх позик перевищила 30 млрд дол. (50 % експорту), а в 1989 р. зовнішній борг СРСР досяг 50 млрд дол. (8 % ВВП). Ще 30 млрд дол. заборгованості було накопичено Союзом впродовж 1988–1991 рр., коли західні держави надали СРСР низку багатомільярдних кредитів. До кінця 1991 р. зовнішній борг СРСР становив 57 млрд дол. (10 % ВВП). Саме з цієї суми починалися переговори із зарубіжними кредиторами про правонаступництво боргів СРСР. 6 липня 1992 р. 11 радянських республік (Азербайджанська Республіка, Республіка Білорусь, Республіка Таджикистан, Республіка Вірменія, Республіка Казахстан, Республіка Узбекистан, Російська Федерація, Республіка Киргизстан, Республіка Молдова, Республіка Туркменістан, Республіка Україна) підписали Меморандум «Про взаєморозуміння з питання правонаступництва щодо договорів колишнього Союзу РСР, які представляють взаємний інтерес» [44], взявши на себе солідарну відповідальність за радянський борг. Договір про правонаступництво щодо зовнішнього боргу та активів Союзу РСР, був

підписаний колишніми союзними республіками 4 грудня 1991 р. Передбачалося, що кожна з держав буде нести свою частку відповідальності за зовнішнім боргом, а також мати відповідну частку в активах колишнього СРСР [45].

Досліджуючи питання міжнародних зобов'язань України та гарантованого державного боргу, варто згадати про найперший гарантований державний борг, який виник у зв'язку з правонаступництвом Республіки Україна після розпаду СРСР.

У 1994 р. між Україною і Російською Федерацією було підписано Угоду про врегулювання питань правонаступництва стосовно зовнішнього державного боргу та активів колишнього Союзу РСР. Даною Угодою передбачалося, що зовнішній державний борг та активи колишнього Союзу РСР розуміються таким чином, як вони визначені в Договорі про правонаступництво стосовно зовнішнього державного боргу та активів Союзу РСР від 4 грудня 1991 р. Частки України та Російської Федерації у зовнішньому боргу та активах колишнього Союзу РСР визначаються на основі єдиного агрегованого показника, як це зафіксовано у Договорі про правонаступництво стосовно державного боргу та активів колишнього Союзу РСР від 4 грудня 1991 р., з урахуванням фактичної кількості держав-суб'єктів колишнього СРСР, що підписали цей Договір.

Умовами Угоди передбачено, що Україна передає, а Російська Федерація бере на себе зобов'язання по виплаті частки України у зовнішньому державному борзі колишнього Союзу РСР станом на 1 грудня 1991 р. [46, ст. 3, 4]. Таким чином, Україна віддала свої боргові зобов'язання по зовнішньому державному боргу, а разом з ними і частку України в активах колишнього Союзу РСР Російській Федерації. Де, активи СРСР – це нерухома й рухома державна власність СРСР за межами його території, золотовалютні фонди та резерви СРСР, інвестиції за кордоном, будь-які фінансові зобов'язання стосовно СРСР іншої держави, міжнародної організації чи будь-якого іншого іноземного дебітора [34, с. 35].

Водночас варто згадати, що відповідно до положень Договору про правонаступництво щодо зовнішнього державного боргу та активів Союзу РСР визначено, що гарантія обслуговування й погашення зовнішнього боргу СРСР є обов'язковою умовою подальшого входження у світове господарство, а державний зовнішній борг СРСР означає будь-яке фінансове зобов'язання, взяте СРСР чи іншими законним чином уповноваженими на це СРСР особами, по відношенню до іншої держави, міжнародної організації чи будь-якого іноземного кредитора [47]. Кожна зі Сторін несе роздільну відповідальність щодо інших Сторін з виплати належної їй частки боргу. На основі єдиного агрегованого показника частка зовнішнього боргу Республіки України становила 16,37 % від загального зовнішнього боргу СРСР.

Для врегулювання всіх питань, пов'язаних з реалізацією умов Договору, було утворено Міждержавну раду з нагляду за обслуговуванням боргу і використанням активів, що складається з повноважних представників п'ятнадцяти членів колишнього СРСР.

Станом на початок 1995 р. зовнішній борг Республіки Україна, прийнятий від колишнього СРСР, становив 16,37 % від загального зовнішнього боргу СРСР (з урахуванням пені за прострочені виплати, непогашених відсотків і боргу перед фізичними та юридичними особами по заморожених валютних рахунках у Зовнішекономбанку СРСР).

Таким чином, можна відзначити більш ніж чотириразове зростання зовнішнього боргу за семирічний період. Оцінити ефективність вкладення отриманих коштів доволі складно з об'єктивних причин, головна з яких - розпад СРСР у 1991 р., що призвів до розділу виробничої бази Союзу [34, с. 33].

Дещо пізніше, в 1997 р., постановою Верховної Ради України було ратифіковано Угоду між Україною та Російською Федерацією про врегулювання питань правонаступництва щодо зовнішнього державного боргу та активів колишнього СРСР. Було визнано право Української Республіки на наслідування частини активів і несення зобов'язань щодо

сплати частини боргів колишнього СРСР та підтверджено дію обмінного листа між Урядом України та Паризьким клубом кредиторів від 26 березня 1993 р. щодо відсутності претензій кредиторів колишнього СРСР до України щодо сплати нею частки боргу СРСР. На виконання умов даного договору було прийнято Закон України «Про ратифікацію Угоди між Україною та Російською Федерацією про врегулювання питань правонаступництва щодо зовнішнього державного боргу та активів колишнього СРСР» [48]. Втім, цей Закон не набув чинності.

Таким чином, розпад СРСР диктував необхідність обґрунтованого розподілу державного боргу СРСР. Підсумком першого етапу цієї роботи було визнання розрахункових часток колишніх республік СРСР по низці параметрів [49, с. 163]. Державний борг формувався як результат внутрішньої і зовнішньої боргової політики. Однією з основних проблем економіки часів перехідного періоду став непомірно збільшений внутрішній державний борг. Коло західних кредиторів СРСР було досить велике - до нього входять близько 600 комерційних банків з 24-х країн, а також Міжнародний валютний фонд, Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Європейський банк реконструкції та розвитку. Основний масив боргів припадає на банки 6-ти країн - Німеччини, Італії, США, Франції, Австрії та Японії [34, с. 34].

Кінець 80-х – початок 90-х років ХХ ст. відзначився падінням виробництва.

Таким чином, **другий період** генезису державного боргу, на нашу думку, є **перехідним періодом (1980–1991 рр.)**, який характеризувався: - необхідністю покриття дефіциту державного бюджету золотовалютними запасами, що призвело до їх скорочення; - утворенням зовнішнього державного боргу внаслідок дефіциту державного бюджету; - розподілом виробничої бази СРСР, що спричинило вивільнення державного боргу Республіки Україна як самостійної, незалежної держави і, відповідно, утворення боргових зобов'язань.

Республіка Україна, ставши незалежною державою, була вимушена вже самостійно відповідати за рівень розвитку економіки та всіх галузей народного господарства. На жаль, початок 90-х років ХХ ст. відзначився скрутним економічним становищем молодій державі. Скорочення обсягу реальних доходів у країні і зростання дефіциту бюджету змусили державу звернутися до позикових ресурсів для забезпечення поточних витрат бюджету. Це сталося у формі організації ринку державних цінних паперів у 1993–1994 рр. [34, с. 32]. На думку В.В. Панченка, головними причинами здійснення перших зовнішніх запозичень, які були здійснені саме 1993–1995 рр., стали: – тяжкі фінансові умови через брак власних коштів; – значна енергетична залежність через енерговитратну структуру економіки та брак власних запасів природного газу; – нестабільність курсу національної валюти, гіперінфляція [67, с. 199].

16 вересня 1992 р. було прийнято Закон України «Про державний внутрішній борг України», яким вперше визначено обов'язок Міністерства фінансів України щорічно публікувати в загальнодоступному виданні відомості про стан державного внутрішнього боргу України [50, ст. 9].

Однак, законодавчу вимогу щодо щорічного затвердження Верховною Радою України структури державного внутрішнього боргу не дотримано. Такий Закон було ухвалено лише один раз – у 1997 р. [51]. Зрозуміло, що в умовах сьогоденних ринкових відносин, політичного становища країни та побудови банківської і фінансової системи держави структура державного боргу є іншою, втім обов'язок щодо законодавчого висвітлення розміру та суми державного боргу повинен бути публічним.

З прийняттям Закону України «Про державний внутрішній борг України» вперше державний борг України було поділено на: внутрішній і зовнішній. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про державний внутрішній борг України» (1992 р.) внутрішній державний борг України є строковим боргом, зобов'язання Уряду країни в грошовій формі. Державний внутрішній борг гарантується усім майном, що перебуває у державній власності. До складу

державного внутрішнього боргу України входять позичання Уряду України і позичання, здійснені при безумовній гарантії Уряду, для забезпечення фінансування загальнодержавних програм. До боргових зобов'язань Уряду України належать випущені ним цінні папери, інші зобов'язання у грошовій формі, гарантовані Урядом України, а також одержані ним кредити. До складу боргових зобов'язань Уряду України включається також частина боргових зобов'язань Уряду колишнього Союзу РСР, прийнята на себе Україною [50, ст. 1–3].

Досліджуючи генезу формування розміру та структури державного боргу України, варто звернути увагу на отримання правонаступницького спадкового боргу, який отримала Республіка Україна після розпаду СРСР.

Рішучим кроком у врегулюванні цієї проблеми стало підписання 4 грудня 1991 р. Договору про правонаступництво щодо зовнішнього державного боргу і активів Союзу РСР. В розвиток процесу розподілу активів і пасивів колишнього СРСР були підписані наступні документи, в яких підтверджені і закріплені права України на відповідну частину активів і пасивів колишнього СРСР: Угода між Україною та РФ про подальший розвиток міждержавних відносин від 23 червня 1992 р. (м. Дагомис), яка набула чинності з моменту підписання; Угода між Главами держав СНД про розподіл всієї власності СРСР за кордоном від 6 липня 1992 р. (м. Москва); Угода між Урядом України та Урядом РФ про реалізацію права на закордонну власність колишнього СРСР від 3 серпня 1992 р. (м. Ялта), яка також набула чинності з моменту підписання; Угода між Україною та РФ про врегулювання питань правонаступництва щодо зовнішнього боргу та активів колишнього СРСР від 9 грудня 1994 р. (так званий «нульовий варіант») [52; 53].

Цей договір ознаменували договір про «нульовий варіант», втім умови цієї угоди не набули чинності, а Україна дотепер розглядає укладені угоди з питань розподілу закордонної власності СРСР чинними і такими, що підлягають виконанню сторонами [54].

Суд, розглядаючи питання правонаступництва боргових зобов'язань України після розпаду СРСР, предметом яких є витребування фінансових сум, які знаходяться на рахунку Зовнішекономбанку СРСР, відмовляє в задоволенні позовних вимог з причин їх передчасності.

Так, наведемо приклад. У Справі № 5/324 за позовом Регіонального відділення ФДМ України по Закарпатській області (м. Ужгород) до відповідача: ВАТ «Готельно-туристичний комплекс „Інтурист-Закарпаття”» (м. Ужгород), за участі 3-ї особи на стороні відповідача без самостійних вимог: ВАТ «Державний експортно-імпорتنний банк України» в особі Закарпатської філії (м. Ужгород) щодо витребування фінансових сум, які знаходяться на рахунку Зовнішекономбанку СРСР, було встановлено наступне.

За відсутності факту правонаступництва відповідач не може бути зобов'язальною особою у спорі про стягнення коштів з рахунку, який він не контролює через відсутність договору на розрахунково-касове обслуговування. Окрім того, згідно з довідкою ДПІ у м. Ужгороді від 6 грудня 2004 р. «Про наслідки перевірки повноти декларування валютних цінностей АК Генеральним агентством по туризму в Закарпатській області» валютні кошти, згадані позивачем, знаходяться за межами України на заблокованих валютних рахунках колишнього Зовнішекономбанку СРСР. Саме тому, суд дійшов висновку про те, що кошти, які просить стягнути позивач, належать до активів зовнішнього державного боргу і знаходяться на рахунку Уповноваженого банку (ВАТ «Державний експортно-імпорتنний банк України» відповідно до п. 2.8. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2001 р. № 592-р «Про затвердження плану заходів з виконання рішень Змішаної Українсько-Російської комісії по співробітництву»), що на сьогодні залишається заблокованим разом з рештою заборгованості колишнього Зовнішекономбанку СРСР перед юридичними особами-резидентами або їх правонаступниками (яким і є ВАТ ГТК «Інтурист-Закарпаття» по відношенню до АТ «Генеральне агентство по

туризму в Закарпатській області»). Причиною блокування є відсутність ратифікації Угоди між Україною та Російською Федерацією про врегулювання питань правонаступництва щодо зовнішнього державного боргу та активів колишнього СРСР. Отже, з урахуванням наведеного вище позовні вимоги позивача, на думку суду, є передчасними і не ґрунтуються на передбачених законом підставах [55].

Окремі кроки у вирішенні питання правонаступництва України були зроблені в 1996 р. Законом України «Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України», яким визнано зобов'язання держави перед громадянами України, які внаслідок знецінення втратили грошові заощадження, поміщені в період до 2 січня 1992 р. в установи Ощадного банку СРСР та державного страхування СРСР, що діяли на території України, а також у державні цінні папери, придбані в установах Ощадного банку СРСР, що діяли на території України, у тому числі облігації Державної цільової безпроцентної позики 1990 р., облігації Державної внутрішньої виграшної позики 1982 р., державні казначейські зобов'язання СРСР, сертифікати Ощадного банку СРСР. Компенсації підлягають також грошові заощадження громадян України, поміщені в установи Ощадного банку України та колишнього Укрдержстраху протягом 1992–1994 рр. і які знаходилися на рахунках зазначених установ не менше одного повного календарного року в період 1992–1995 рр. [56]. При чому сума гарантованих державою виплат станом на 1 жовтня 1996 р. становить 131,96 млрд грн, зокрема: грошові заощадження – 121,90 млрд грн; страхові внески – 7,77 млрд грн; облігації державної цільової безпроцентної позики 1990 р. – 0,61 млрд грн; облігації Державної внутрішньої виграшної позики 1982 р. – 1,05 млрд грн; державні казначейські зобов'язання СРСР – 0,21 млрд грн; сертифікати Ощадного банку СРСР – 0,42 млрд грн. Порядок виплати та індексації сум боргових зобов'язань визначає Кабінет Міністрів України.

Втім, гарантовані державою вклади громадянам не були виплачені повною мірою, відповідно, держава не виконала взяті на себе гарантійні зобов'язання по внутрішньому боргу.

З 1992 по 1994 р. Україна залучала кошти тільки шляхом позик за кордоном. У 1995 р. вперше випущено державні облігації і тим самим покладено початок внутрішнього державного боргу Республіки Україна. У 1997–1999 рр. зовнішній борг, а з ним і внутрішній борг зростають. Підходив також час для сплати минулих боргових зобов'язань, тому гостро постала проблема в реструктуризації державного боргу. Непомірне збільшення обсягу державного боргу, який впродовж 1997–1999 рр. зріс на 4,5 млрд дол. США, та подальше його зростання у наступні роки було наслідком неспроможності країни виконувати взяті на себе зобов'язання. Негативно вплинуло на збільшення державного боргу і знецінення гривні, курс якої у 1996 р. становив 1,840 грн/дол. США, а у 1999 р. вже 5,216 грн/дол. США.

У 1997–1999 рр. було видано 8 постанов щодо здійснення позик. У 1997–1998 рр. отримано кошти по 5 позиках. Загальна сума запозичень дорівнювала 2,5 млрд дол. Казначейство за цей час отримало коштів на суму 481,6 млрд дол. США.

Перша позика здійснена у квітні 1997 р. Кредитором виступав Bankers Trust Luxembourg S.A. Загальна сума позики дорівнювала 396 млн дол. Термін надання позики – 1 рік. Відсоткова ставка – 11,7 %. Друга позика здійснена у жовтні 1997 р. Кредитором виступав Chase Manhattan bank Luxembourg S.A. Загальна сума позики – 98 млн дол. Термін надання позики – 1 рік. Відсоткова ставка – 9,4 %. Третя позика надана у березні 1998 р. Кредитором виступав Bankers Trust Luxembourg S.A. Загальна сума позики дорівнювала 488 млн євро. Термін надання позики – 2 роки. Відсоткова ставка – 14,75 %. За цей період було здійснено 5 позик. Кошти за чотирма позиками було витрачено для фінансування дефіциту бюджету та проведення

поточних видатків. Одна позика була витрачена для погашення державного боргу [35, с. 48].

Загальна сума заборгованості на кінець 2000 р. становила 3 млрд дол.

За таких умов країна опинилася перед необхідністю проведення реструктуризації державного боргу. Наприкінці 1999 р. – початку 2000 р. Міністерство фінансів України за дорученням Уряду провело низку переговорів з найбільшими інвесторами та банками щодо умов можливої реструктуризації.

Так, на підставі Закону України «Про реструктуризацію боргових зобов'язань Кабінету Міністрів України перед Національним банком України» від 20 квітня 2000 р. відбувалася реструктуризація боргів за 1994–1996 рр., а саме: 1) віднесено боргові зобов'язання за відстроченими кредитами на внутрішній борг держави. Згідно з планом, погашення даних кредитів планувалося здійснювати починаючи з 2010 р. і до 2035 р. Оплата здійснювалась кожного кварталу. Відсоткова ставка за обслуговування встановлена на рівні 5 %; 2) віднесення відсотків за обслуговування кредитів, отриманих станом на 1999 р. на внутрішній державний борг. Загальна сума до сплати 133,2 млн дол.; 3) анулювання несплачених відсотків за борговими зобов'язаннями із позабалансового рахунку Національного банку. Сума коштів до списання становить 6,4 млрд грн [57].

Водночас держава проводила реструктуризацію цінних паперів. Під процедуру реструктуризації підпадали цінні папери, випущені протягом 1998–2000 рр. Дата їхнього погашення припадала на 2000–2004 роки. Україною було запропоновано варіант, за яким частка наявних зобов'язань обмінювалась на нові. Серед таких цінних паперів можна виокремити наступні: 1) облігації деноміновані в німецьких марках. Загальна сума – 1,54 млрд німецьких марок. Термін погашення – 2001 р. Річна дохідність – 16 %; 2) облігації в єрвалюті. Загальна сума – 500 млн євро. Термін погашення – 2000 р. Річна ставка доходу – 14,7 %; 3) облігації в доларах. Загальна сума – 74 млн дол. Термін погашення – 2000 р. Прибутковість –

17 %; 4) безпроцентні облігації в доларах США. Термін погашення – 2000 р. Загальна сума – 258,5 млн дол.; 5) облігації РАТ «Газпром» в доларах США. Термін погашення – 2000–2001 рр. Загальна сума заборгованості – 280 млн дол. Відсоткова ставка – 8,5 %. Заміна облігацій на нові здійснювалась у наступних пропорціях: 1) по 1, 2, та 3 пунктах відбувалася 100 % заміна; 2) за 4 пунктом – 95 %; 3) за 5 – 82 %. На заміну старих облігацій було випущено нові на загальну суму в 2,61 млрд євро. На прохання держателів цих цінних паперів вони могли бути розміщені як в євровалюті, так і в доларах США. Встановлювалось, що сплата відсотків буде здійснюватися кожного кварталу. Ставка доходу буде встановлена у 10 % річних по євро та 11 % по долару. Потрібно відмітити, що такі умови задовольнили інтереси власників цінних паперів [35, с. 50].

З 2001 р. в Україні відбулася трансформація боргової політики, перехід від антикризового управління до боргової політики, спрямованої на зменшення боргового навантаження, пошук нових джерел і форм запозичень задля збільшення питомої ваги внутрішнього боргу держави, встановлено мораторій на фінансування поточних витрат бюджету за рахунок зовнішніх позик, проте частка зовнішніх запозичень значно переважає в структурі державного боргу [67, с. 205].

У 2003 р. спостерігається зріст зовнішнього державного боргу, чому сприяло недовиконання плану внутрішніх запозичень і відповідне збільшення запозичень на зовнішньому ринку. Протягом 2004 р. сукупний зовнішній державний борг збільшився переважно за рахунок випуску облігацій зовнішньої державної позики на суму 1,1 млрд дол., а також залучення кредитних ресурсів за кордоном під державні гарантії для фінансування реконструкції ділянки автомобільної дороги Київ-Одеса та проектування й будівництва залізнично-автомобільного мостового переходу через р. Дніпро в м. Києві [58].

У 2005 р. зовнішній державний борг зменшився на 2,77 млрд грн (5,9 %) внаслідок зниження курсу євро та долара США щодо гривні.

Упродовж року отримано дві позики Світового банку, здійснено випуск облігацій зовнішньої державної позики на загальну суму 5,77 млрд грн, що в 1,6 рази більше планового обсягу. «Економічна необґрунтованість цього рішення підтверджується невикористанням у 2005 р. понад третини здійснених зовнішніх запозичень у сумі 1,4 млрд грн (234,2 млн євро), що спричинило нераціональні видатки з обслуговування невикористаних позичкових коштів у жовтні–грудні 2005 р. у сумі 2,2 млн євро, або 13,1 млн грн» [67, с. 201]. У 2005 р. Україні вдалося зменшити розмір зовнішнього державного боргу та знизити рівень зовнішніх зобов'язань з 75 % до 71 %. Тобто відбулося перетворення зовнішнього боргу у внутрішній за рахунок великої емісії облігацій внутрішньої державної позики.

У 2005 р. відбулося зменшення його обсягу на 7,26 млрд грн (8,5 %), як наслідок поміркованої політики управління боргом, головною особливістю якої було зниження ризиків запозичень шляхом збільшення строків і зниження вартості обслуговування, що проводилося в умовах жорсткого контролю обсягу боргу та витрат на його обслуговування [58].

У 2006 р. збільшення зовнішнього державного боргу пов'язане переважно із суттєвим перевищенням обсягу запозичень над сумою виплат з погашення боргових зобов'язань [59; 58].

У 2007 р. за рахунок випуску облігацій зовнішньої державної позики було залучено 6,60 млрд грн для фінансування державного бюджету, а 0,93 млрд дол. зовнішніх кредитних ресурсів залучено Державною службою автомобільних доріг України для фінансування будівництва, реконструкції та капітального ремонту автомобільних доріг загального користування [59; 58].

У 2008 р. зовнішній державний борг перевищив граничний обсяг через стрімке зростання курсів іноземних валют. Так, на початок 2008 р. офіційний курс становив 5,05 грн. за дол., а на 31 грудня 2008 р. – 7,7 грн. за дол., що не було закладено в державному бюджеті [58]. Крім того, зростанню показника сприяло отримання першого траншу позики МВФ на суму 33,2 млрд грн [59].

Значне зростання рівня державного боргу починає відбуватися з 2008 р., що було спричинене світовою фінансовою кризою, яка негативно вплинула і на ситуацію в Україні. Держава була вимушена знову звернутися за допомогою до міжнародних фінансових організацій. У 2008 р. Уряд підписав угоду з Міжнародним Валютним Фондом щодо надання Україні кредиту за програмою «stand-by». Метою цієї угоди є зміцнення довіри у фінансовому секторі й допомоги економіці нашої країни, що постраждала від світової фінансової кризи. За умовами укладеної угоди, в Україну повинні надійти кошти від Міжнародного валютного фонду частинами (траншами) на загальну суму в розмірі 16,43 млрд дол. США. Наприкінці 2008 р. країна отримала першу частину коштів загальною сумою 4,5 млрд дол. Другий транш здійснено всередині 2009 р. Загальна сума отриманих коштів дорівнювала 2,8 млрд дол. Близько 1,5 млрд дол. цього траншу були направлені до Державного бюджету і призначалися на погашення зовнішніх боргів. У липні 2009 р. Міжнародний валютний фонд прийняв рішення надати Україні ще одну позику в сумі 3,3 млрд дол. [60]. У подальшому в структурі державного боргу зовнішні запозичення значно переважають внутрішні.

У 2009 р. зростанню сукупного зовнішнього державного боргу сприяли: – перевищення фактичного обсягу запозичень над плановим; – отримання другого траншу позики МВФ (на суму 36,9 млрд грн); – девальвація національної валюти (на суму 3,0 млрд грн); – віднесення до державного боргу України коштів МВФ, отриманих Україною в результаті спеціального розподілу СПЗ в сумі 1,228 млрд СПЗ (або 15,7 млрд грн) [58]. Всього за 2009 р. зовнішніх запозичень здійснено на суму 58,18 млрд грн, що в три рази більше плану. Традиційним залишилось невиконання плану залучення позик від МФО для фінансування проєктів розвитку. Запровадження попередніх проєктів здійснювалося за недостатнього вивчення їх доцільності, в результаті чого частина коштів використовувалась неефективно [59].

Нестача фінансових ресурсів держави у 2008–2010 рр. зумовлена світовою фінансовою кризою, пік якої в Україні припав на 2010 р.

У 2010 р. зовнішній державний борг збільшився на 45,89 млрд грн (33,76 %) переважно за рахунок отримання двох траншів позики МВФ (на суму 16,05 млрд грн), випуску облігацій зовнішніх державних позик (на суму 19,8 млрд грн), комерційної позики «VTB-банку» (на суму 15,8 млрд грн). Гарантований державою борг зріс на 17,85 млрд грн (19,64 %), що пов'язане з випуском зовнішніх єврооблігацій «ФІНІНПРО» для фінансування заходів, пов'язаних з проведенням «Євро-2012» (на суму 4,5 млрд грн), отриманням «Укравтодором» кредиту від «VTB CAPITAL» (на суму 3,5 млрд грн) та отриманням траншів позики МВФ (на суму 11,1 млрд грн) [58].

У 2011 р. зростання боргових зобов'язань держави пояснюється перевищенням суми запозичень над витратами на погашення боргу й наданням державних гарантій за запозиченнями від іноземних кредиторів: – державному підприємству «Фінансування інфраструктурних проєктів» для проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 р. з футболу надано 5 млрд 496,1 млн грн; – Державній службі автомобільних доріг на будівництво, реконструкцію, капітальний та поточний ремонт автомобільних доріг надано 2 млрд 997,1 млн грн; – державному підприємству «Конструкторське бюро «Південне» ім. М.К. Янгеля» для продовження фінансування проєкту створення космічного ракетного комплексу «Циклон-4» надано 2 млрд 73,7 млн грн [59].

У 2012 р. зростання зовнішнього боргу спричинено перевищенням на 42,6 % надходжень від розміщення облігацій зовнішніх державних позик, отримання кредитів від міжнародних фінансових організацій та іноземних держав для реалізації інвестиційних проєктів над виплатами з погашення зовнішнього боргу. Державних гарантій за зовнішніми позиками надано на 75,35 млрд грн, зокрема: – НАК «Нафтогаз України» за запозиченнями від Державного банку розвитку КНР для реалізації проєктів заміщення природного газу вугіллям вітчизняного видобування надано суму,

еквівалентну 29,22 млрд грн; – ПАТ «Державна продовольчо-зернова корпорація України» за запозиченнями від Експортно-імпортного банку Китаю для фінансування проєктів у сфері сільського господарства надано 23,98 млрд грн; – Державному агентству автомобільних доріг на розвиток мережі автомобільних доріг загального користування надано 14,0 млрд грн [59]. У 2012 р. показник зовнішнього боргу знаходився на позначці 52 %, а внутрішнього – 48 %. Держава прагнула збільшити частку внутрішніх кредитів порівняно із зовнішніми, що пояснюється тим, що при виплаті коштів за внутрішніми позиками вони залишаються в країні, а при зовнішніх позиках – відбувається вплив іноземної валюти за кордон.

У 2013 р. було здійснено додатковий випуск облігацій зовнішніх державних позик на суму 1 млрд дол., що призвело до подальшого зростання зовнішньоторгового тягаря. Для фінансування дефіциту загального фонду державного бюджету було залучено зовнішніх позик на суму 47,96 млрд грн. Задля реалізації інвестиційних проєктів залучено 3,94 млрд грн кредитів міжнародних фінансових організацій, що становить лише 63,7 % плану [58; 59].

У 2014 р. здійснено зовнішніх запозичень на 95,32 млрд грн, що склало 96,4 % плану й 29,5 % загального обсягу державних запозичень. За рік зовнішній державний борг збільшився на 262,77 млрд грн, або у 2,2 рази, внаслідок девальвації гривні (на 220,5 млрд грн, або 84,0 %) та чистого зовнішнього залучення (на 42,26 млрд грн, або 16,0 %). З 2014 р. сукупний державний борг збільшується через значну девальвацію гривні та зростання витрат із обслуговування державних боргів у 2014–2015 рр.

У 2015 р. зовнішніх запозичень здійснено на суму 134,9 млрд грн (66,9 % плану). З них для реалізації інвестиційних проєктів залучено 6,34 млрд грн коштів МФО. Наступного року зовнішніх запозичень здійснено на суму 61,3 млрд грн, з яких 35,5 млрд грн, або 58,0 %, становили надходження від випуску ОЗДП (1 млрд дол.) та отримання кредитів задля фінансування дефіциту загального фонду державного бюджету. Здійснення

правочинів з державним і гарантованим державою зовнішнім комерційним боргом збільшило суму зовнішніх запозичень на 19,0 млрд грн, або 31 %. Фінансування спільних з МФО проєктів становило 6,8 млрд грн (11 % зовнішніх запозичень) [59].

У 2017 р. найбільші обсяги зовнішнього фінансування отримано від випуску ОЗДП, а саме 3,0 млрд дол. (78,86 млрд грн), надходжень другого траншу макрофінансової допомоги ЄС, а саме 600,0 млн євро (16 млрд грн), а також коштів МБРР за проєктом «Модернізація системи соціальної підтримки населення України», а саме 15,0 млн дол (400,6 млн грн) [59].

У 2018 р. зовнішні надходження до спеціального фонду для реалізації інвестиційних проєктів становили 2,70 млрд грн (на 73,3 % менше, ніж планові надходження у I півріччі 2018 р.), що спричинено недоліками в плануванні та використанні таких коштів. Зовнішні запозичення до загального фонду державного бюджету у сумі 56,46 млрд грн, заплановані у I півріччі 2018 р., не здійснювалися через неотримання чергового траншу МВФ, що ускладнило залучення коштів від інших МФО та на міжнародних ринках капіталів на прийнятних умовах [67, с. 202–203].

Станом на 2019 р. у структурі зовнішнього боргу заборгованість перед міжнародними фінансовими організаціями становить близько 51 %, а внутрішній борг – 36 %. Станом на 2019 р. структура зовнішнього державного боргу виглядає наступним чином: міжнародні організації – 19 %; уряди іноземних держав – 2 %; комерційні банки – 1 %; виплати облігацій зовнішньої державної позики – 29 %. Тоді як внутрішній борг структурно виглядає наступним чином: виплати облігацій внутрішньої державної позики – 21 %; державні банки, державні компанії та Фонд гарантування вкладів фізичних осіб – 14 %.

Так, станом на кінець квітня 2019 р. державний борг України становив 79,82 млрд дол., з яких 69,33 млрд дол. - прямиий державний борг, а решта - гарантований державою борг за кредитами державних і приватних компаній. Зовнішній борг наразі складає 40,1 млрд дол., а внутрішній - 29,2 млрд дол.

Державні гарантії уряд видав найбільше перед зовнішніми кредиторами - на 10,1 млрд дол. За даними Міністерства фінансів України, на початку лютого 2019 р. державний борг становив 78,25 млрд дол. У першому кварталі 2019 р. український Уряд витрачав по 42 млрд грн на обслуговування боргів. Водночас Україна додатково позичила 113 млрд грн. Також, за даними Мінфіну, обсяг виплат за державним боргом до кінця 2019 р. зріс на 15,3 млрд грн. Загалом за рік Уряд мав виплатити 461 млрд грн [61].

Станом на 31 жовтня 2020 р. державний борг України становив 2 086,89 млрд грн (88,12 % від загальної суми державного та гарантованого державою боргу) або 73,38 млрд дол. США. Державний зовнішній борг становив 1 193,16 млрд грн (50,38 % від загальної суми державного та гарантованого державою боргу) або 41,96 млрд дол. США. Державний внутрішній борг становив 893,73 млрд грн (37,74 % від загальної суми державного та гарантованого державою боргу) або 31,43 млрд дол. США [62].

Таким чином, відзначимо, що починаючи з 1991 р. і дотепер Україна переживає складне фінансово-економічне становище, що продиктоване низкою чинників. Розмір державного боргу має тенденцію до постійного збільшення.

На нашу думку, **період 1991–2020 рр.** можна назвати періодом прогресивного росту суми державного боргу – **період боргової залежності**.

Характерними особливостями даного періоду, на наше переконання, є: - послаблення економічної стійкості національної валюти – девальвація гривні; - неконтрольоване збільшення боргових зобов'язань; - запровадження додаткових механізмів виконання боргових зобов'язань; - превалювання розміру зовнішнього державного боргу над внутрішнім державним боргом, що спричинило збільшення залежності від міжнародних організацій; часткова втрата самостійності в прийнятті політичних рішень; - вимушене рефінансування державного боргу; - відсутність механізмів ефективного управління державним боргом.

Загалом акцентуючи увагу на негативних наслідках наявності, а тим паче боргової залежності країни як від внутрішніх, так і зовнішніх суб'єктів, підтримуємо точку зору Ю. А. Нужної, Ю. В. Бабенко та К. Ю. Блудової щодо необхідності як найшвидшої реалізації наступних напрямів зменшення обсягу державного боргу України: формування оптимального комплексу заходів обслуговування державного боргу; зменшення рівня зовнішнього боргу; пошук оптимального співвідношення між внутрішнім і зовнішнім боргом; забезпечення стабільності національної валюти; стимулювання розвитку виробництва та інвестиційних вкладень в економіку країни [63].

1.3 Міжнародні зобов'язання України щодо державного та гарантованого державою боргу

Досліджуючи питання державного боргу України, констатуємо, що, на жаль, Україна опинилася в такому скрутному економічному становищі, коли вона вимушена звертатися до міжнародних суб'єктів з метою отримання додаткових джерел фінансування витрат державного бюджету. Наявність зовнішніх джерел кредитування зумовила виникнення ситуації, при якій Україна потрапила в залежність від зовнішнього кредитування.

Проте доцільність такої політики викликає серйозні сумніви, адже, як і будь-які інші кредити, їх доведеться повертати в майбутньому з відсотками, що ставить під загрозу будь-яку можливість «українського прориву». Нас фактично штовхають до «грецького сценарію», за якого фінансова допомога надається в обмін на жорсткі заходи соціальної економії, а в підсумку країна залишається не тільки в стані соціально-економічної кризи, а й з портфелем багатомільярдних боргів [64]. Зазначене лише зайвий раз акцентує увагу на негативних чинниках отримання міжнародних кредитів.

На 2008 р. припала світова фінансова криза, яка не обійшла боком і Україну. Через негативні тенденції в світовій економіці, а також внаслідок

прорахунків у внутрішній політиці цей рік ознаменувався значним збільшенням державного боргу. Проте з часом потреба у покращенні даних із зовнішнього боргу зростає і 26 вересня 1999 р. було створено універсальний (комплексний, всеохоплюючий) показник уразливості боргової політики, зокрема боргову систему (структуру) публічних і приватних секторів. Починаючи з березня 1999 р., нова серія квартальних показників статистик зовнішнього боргу поширилась на 176 країн за допомогою Bank for International Settlements (BIS), Фондів, Організації економічної співпраці і розвитку (ОЕСР) й Світового банку. Від початку було зрозуміло, що дані, які зазвичай походять від кредитора і ринкових інформаційних джерел, не забезпечать повністю цілісної і послідовної, обґрунтованої та адекватної межі для суми зовнішнього зобов'язання країн. Об'єднання статистик BIS-IMF-OESD (ОЕСР), Світового банку, вперше вносили пропозиції щодо найбільш адекватних і своєчасних даних із зовнішнього боргу, зокрема в Україні. Завданням було поліпшення даних зовнішнього боргу, що походять від національних джерел дебітора (боржника). Як засвідчує практика, національні статистичні пріоритети часто відрізняються від міжнародних [19, с. 249–250].

В 2015 р. Указом Президента України затверджено Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» та встановлено імператив, що максимальне відношення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до валового внутрішнього продукту за розрахунками Міжнародного валютного фонду не перевищуватиме 60 % (відповідно до Маастрихтських критеріїв конвергенції) [65, п. 7].

Загальна сума заборгованості на кінець 2000 р. становила 3 млрд дол. Також, в цьому році наступав час сплати боргу перед Міжнародним валютним фондом в сумі 1 млрд дол. США. Сума такої виплати виявилась непомірною для держави, так як вона майже дорівнювала загальному розміру валютних резервів НБУ. Це призвело до переддефолтної ситуації. Ще одним негативним фактором виступало те, що внаслідок невиконання Урядом

власних зобов'язань у 1999 р. відбулося припинення співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями. Міжнародний валютний фонд і Міжнародний банк реконструкції та розвитку відмовилися надавати Україні кредити, і протягом року держава не отримувала коштів від цих організацій [35, с. 48–49].

По закінченню 2009 р. державний та гарантований державою борг знаходився на позначці в 316 млрд грн, або 39 млрд дол. США. З нього близько 67 % припадало на зовнішній борг. У грошовому вираженні ця цифра дорівнює 211 млрд грн, або 26 млрд дол. США. Внутрішній борг становив 33 % або 105 млрд грн. За цей період зовнішній борг загалом зріс за рахунок надання позики Міжнародним валютним фондом в розмірі 36,9 млрд грн. Також зростання пов'язують із зниженням курсу гривні по відношенню до іноземних валют [4]. По закінченню 2010 р. державний та гарантований державою борг дорівнював 432 млрд грн, або 54 млрд дол. Та 276 млрд грн, або 64 % припадало на зовнішню заборгованість. Внутрішній борг становив 36 % від загального обсягу державного боргу. На нього припадало 156 млрд грн, або 19,5 млрд дол. Зростання зовнішнього боргу пов'язане і з отриманням позик від Міжнародного валютного фонду на загальну суму 16 млрд грн. Також близько 20 млрд грн було залучено внаслідок випуску облігацій зовнішньої державної позики. 16 млрд грн припадало на позику УТБ банку. У 2011 р. державний та гарантований державою борг дорівнював 473 млрд грн, або 59 млрд дол. На зовнішній державний борг припадало 63 % від цієї суми, або 299 млрд грн. Внутрішній борг – 37 %, або 174 млрд грн. У 2012 р. державний та гарантований державою борг дорівнював 515 млрд грн, або 64 млрд дол. На зовнішній державний борг припадало 60 % від загального обсягу, або 308 млрд грн. Внутрішній борг – 40 %, або 207 млрд грн [35].

Загальний обсяг державного та гарантованого державою боргу на кінець 2018 р. становив 2168,63 млрд грн, зокрема державний борг складав 1860,50 млрд грн (85,79 %), гарантований – 308,13 млрд грн (14,21 %). Аналіз

зміни обсягу сукупного державного боргу у 2018 р. порівняно з попередніми роками свідчить про те, що тенденція до його зростання суттєво сповільнилась. Якщо у 2014–2016 рр. показники зростання становили 88,24 %, 42,78 % та 22,78 % відповідно, то у 2017 р. – вже 10,98 %, у 2018 р. – лише 1,26 %, що майже у 70 разів менше, ніж у 2014 р. (26,94 млн грн річного приросту у 2018 р. проти 516,04 млн грн у 2014 р.) та у 8,7 рази менше, ніж у 2017 р. (26,94 млн грн річного приросту у 2018 р. проти 211,88 млн грн у 2017 р.) [67, с. 199–200].

Зазначимо, що станом на 31 жовтня 2020 р. державний та гарантований державою борг України становив 2 368,18 млрд грн, або 83,27 млрд дол. США, зокрема: державний та гарантований державою зовнішній борг – 1 450,27 млрд грн (61,24 % від загальної суми державного та гарантованого державою боргу) або 51,00 млрд дол. США; державний та гарантований державою внутрішній борг – 917,92 млрд грн (38,76 %), або 32,28 млрд дол. США. Гарантований державою борг України становив 281,30 млрд грн (11,88 %) або 9,89 млрд дол. США, зокрема: гарантований державою зовнішній борг – 257,11 млрд грн (10,86 %), або 9,04 млрд дол. США; гарантований державою внутрішній борг – 24,19 млрд грн (1,02 %), або 0,85 млрд дол. США. Протягом жовтня 2020 р. сума державного та гарантованого державою боргу України збільшилася у гривневому еквіваленті на 22,52 млрд грн та у доларовому еквіваленті державний та гарантований державою борг збільшився на 0,38 млрд дол. США [66].

Залежно від валюти виплати державного боргу загальна сума державного та гарантованого державного боргу виглядає наступним чином (суми в млрд одиниць): в дол. США – 36,74 % з них: 30,59 дол. США, або 870,06 грн; в євро – 13,43 % з них: 11,18 дол. США, або 317,98 грн; спеціальні права запозичення – 15,36 % з них: 12,79 дол. США, або 363,86 грн; українська гривня 33,77 % з них: 28,12 дол. США, або 799,76 грн; японська єна 0,7 % з них: 0,58 дол. США, або 16,51 грн.

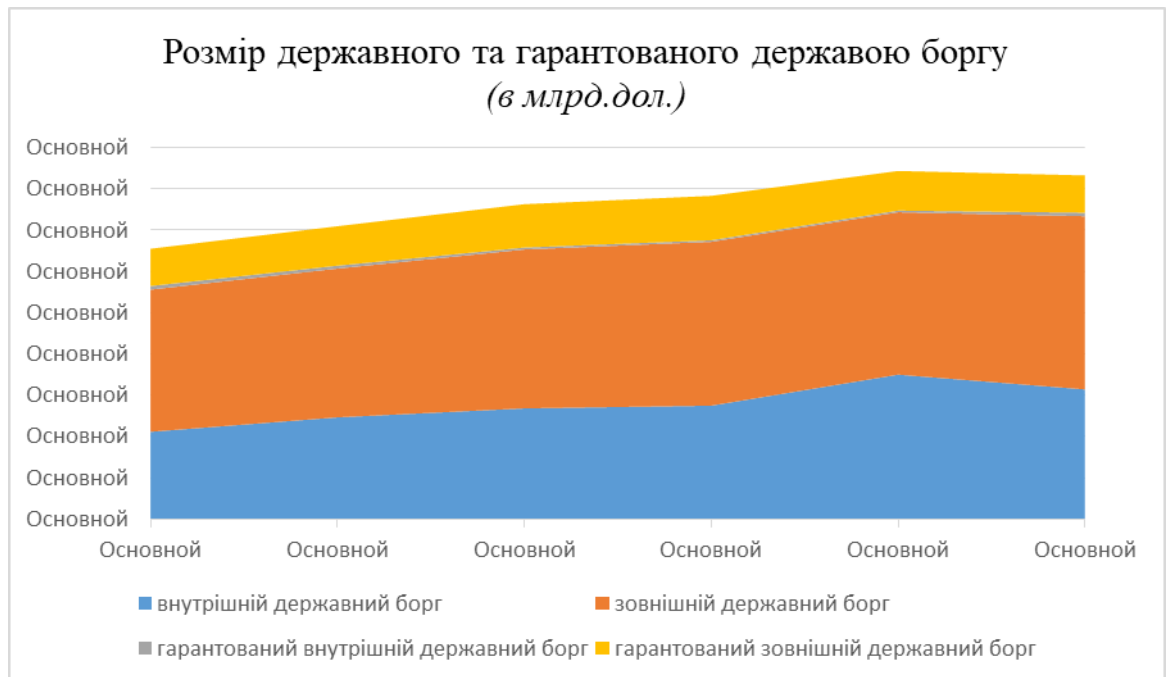
Зокрема, гарантований державою борг виглядає наступним чином (суми в млрд одиниць): в дол. США – 2,02 % з них: 1,68 дол. США, або 47,87 грн; в євро – 0,86 % з них: 0,72 дол. США, або 20,34 грн; спеціальні права запозичення – 8,04 % з них: 6,69 дол. США, або 190,29 грн; українська гривня 0,96 % з них: 0,8 дол. США, або 22,8 грн.

Гарантований державний борг не є тотожним таким поняттям, як «державний борг» та «зовнішній державний борг». Гарантований державний борг є як внутрішнім, так і зовнішнім.

За ознакою умовності гарантований державою внутрішній борг складає (в млрд одиниць) – 0,85 дол. США, або 24,12 грн: заборгованість за випущеними цінними паперами на внутрішньому ринку (державні цінні папери, облігації) – 0,81 % з них: 0,68 в дол. США, або 19,21 в грн; заборгованість перед банківськими та іншими фінансовими установами (ВАТ «Державний експортно-імпортний банк України», ВАТ «Державний ощадний банк України», ПАТ АБ «Укргазбанк» – 0,21 % з них: 0,17 в дол. США, або 4,98 в грн.

За ознакою умовності гарантований державою внутрішній борг становить (в млрд одиниць) – 9,04 дол. США, або 257,11 грн: заборгованість за позиками, одержаними від міжнародних фінансових організацій (Європейське співтовариство з атомної енергії; Європейський банк реконструкції та розвитку; Європейський Інвестиційний Банк; Міжнародний банк реконструкції та розвитку; Міжнародний Валютний Фонд) – 9,21 % з них: 7,67 в дол. США, або 217,99 в грн; заборгованість за позиками, одержаними від іноземних комерційних банків, інших іноземних фінансових установ (CENTRAL STORAGE SAFETY PROJECT TRUST; Deutsche Bank AG London; Експортно-імпортний банк Китаю; Експортно-імпортний банк Кореї) – 1,51 %, з них: 1,26 в дол. США, або 35,85 грн; заборгованість, не віднесена до інших категорій – 0,14 %, з них: 0,11 в дол. США, або 3,27 в грн; Міжнародний валютний фонд – 0,14 %, з них 0,11 в дол. США, або 3,27 в грн (діаграма 1.1).

Діаграма 1.1



Таким чином, з наведених вище статистичних даних очевидно, що в системі боргових зобов'язань України переважають зовнішні запозичення, особливо, що стосується розміру загального зовнішнього державного боргу України. Найбільший розмір боргових запозичень виражається в доларах США. Також від вибору валюти залежить і розмір відсоткової ставки по боргових зобов'язаннях.

Статтею 2 Бюджетного кодексу України визначено, що гарантований державою борг – це загальна сума боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України щодо повернення отриманих і непогашених станом на звітну дату кредитів (позик), виконання яких забезпечено державними гарантіями. Де, гарантійне зобов'язання – це зобов'язання гаранта повністю або частково виконати боргові зобов'язання суб'єкта господарювання – резидента України перед кредитором у разі невиконання таким суб'єктом його зобов'язань за кредитом (позикою), залученим під державну чи місцеву гарантію [6, ст. 2].

Державні гарантії можуть надаватися виключно у межах і за напрямками, що визначені законом про Державний бюджет України, на підставі: рішення Кабінету Міністрів України – для забезпечення виконання

боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України; міжнародних договорів України – для забезпечення виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України [6, ст. 2].

В.В. Панченко розмежовує поняття «сукупний державний борг» як такий, що охоплює державний та гарантований державою борг, і термін «сукупний зовнішній державний борг», який включає зовнішній державний борг і зовнішній гарантований державою борг [67, с. 199].

Втім, по аналогії можна вести мову і про сукупний внутрішній борг, який включатиме внутрішній державний борг та внутрішній гарантований державний борг. Втім, на нашу думку, варто все ж таки при виокремленні видів державного боргу апелювати законодавчими нормами, де чітко визначено види державного боргу і таке поняття, як «сукупний державний борг», законодавець не застосовує.

В.Л. Терещенко зазначає, що гарантований державний борг не є боргом уряду, а тому, згідно з прийнятою методологією, як правило, не враховується до того моменту, поки державні органи не вимушені розпочати виплати з метою його погашення. Таким чином, гарантований державний борг має неоднозначну природу: з одного боку, платежі щодо його обслуговування здійснюються з власних ресурсів позичальників, а з іншого, у випадку їх неплатоспроможності, може мати місце додаткове фінансове навантаження на державний бюджет [21, с. 60].

Державний гарантований борг утворюється у разі невиконання взятих на себе боргових зобов'язань позичальника на підставі державних гарантій. *Де, державні гарантії - це фінансові інструменти надання державної допомоги, використовуючи які уряд зобов'язується покрити зобов'язання початкового боржника, за якими видається гарантія.*

Особливостями державного гарантованого боргу, на нашу думку, є те, що:

1) він використовується здебільшого для забезпечення стабільного та економічно ефективного фінансування проектів: транспорт, інфраструктура,

медицина, наукові дослідження, програми соціального житла, проекти державно-приватного партнерства, туристична сфера тощо;

2) держава виступає гарантом своєчасності виплат обслуговування позики, а також виконання фінансових зобов'язань перед позикодавцем;

3) найпоширенішою формою державних гарантій є: облігації, цінні папери, валюта тощо;

4) може виникнути додатковий ризик – неможливість обслуговування або виплати позики;

5) чим більша довіра до уряду як гаранта виплати боргових зобов'язань, тим меншим є відсоток по обслуговуванню державного боргу;

6) державні гарантії не контролюються як регулярні видатки держави;

7) обсяг гарантованого державного боргу здійснює прихований вплив на фіскальну політику держави;

8) непогашений гарантований державний борг, як наслідок, є причиною зростання державного боргу.

Бажання отримати більше фінансових надходжень на розвиток економіки та різних галузей народного господарства сприяло виникненню міжнародно-кредитних відносин між Україною та міжнародно-кредитними інституціями. Задля забезпечення стійкого економічного розвитку Україна проводить співпрацю з провідними міжнародними фінансовими організаціями та економічними союзами. Україна бере участь в Європейській політиці сусідства, що сприяє посиленню критеріїв і вимог до інституційного середовища України, орієнтації на зміцнення демократії та захист прав людини, верховенство закону, ефективне управління та стійкий розвиток. У 2008–2014 рр. в Україні було укладено сім угод фінансування програм секторальної бюджетної підтримки з обсягом фінансування 344 млн євро [68, с. 7].

Так, Україна стала членом Міжнародного валютного фонду, Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Міжнародної фінансової корпорації, Міжнародної асоціації розвитку та Багатостороннього агентства

по гарантіях інвестицій шляхом приєднання до їхніх угод, Конвенції про створення Агентства на підставі Закону України «Про вступ України до Міжнародного валютного фонду, Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Міжнародної фінансової корпорації, Міжнародної асоціації розвитку та Багатостороннього агентства по гарантіях інвестицій» від 3 червня 1992 р. № 2402-XII [69]. Окрім зазначених міжнародних фінансових інституцій Україна співпрацює також з Європейським інвестиційним банком (ЄІБ) та Японським агентством міжнародного співробітництва та Кредитною установою для відбудови (KfW).

Починаючи з 1995 р. основними принципами залучення іноземних кредитів під державні гарантії або інші зобов'язання Уряду України були: валютна самоокупність; відповідність пріоритетним напрямам іноземного кредитування; сприяння розвитку експортного потенціалу і виробництва імпортозамінної продукції; забезпечення критичного імпорту; впровадження інноваційних проектів, забезпечення енерго- та ресурсозбереження; можливість здійснення технічного переозброєння і модернізації за 1–2 роки, а також забезпечення розвитку інфраструктури. Водночас пріоритетними напрямами стали: електроенергетика; вугільна промисловість; металургійна промисловість; хімічна промисловість; нафтопереробна промисловість; машинобудування; промисловість будівельних матеріалів: впровадження у цементній промисловості технологій з використанням техногенних відходів, твердого палива; сільське господарство: закупівля засобів захисту рослин і тварин, діючої речовини хімічних засобів захисту рослин; харчова промисловість; транспорт; зв'язок; мікробіологічна промисловість: створення і виробництво імунобіологічних, мікробіологічних, нових препаратів та субстанцій фармпрепаратів; охорона здоров'я: придбання санітарного автотранспорту і медичного обладнання [70].

Найбільші суми позик (кредитів) Україна отримує від Міжнародного валютного фонду. Починаючи з 1994 р. Україна отримує від МВФ кредити Stand-by, частина цих коштів була направлена на фінансування

дефіциту платіжного та торгівельного балансів, а також поповнення золотовалютних резервів країни [64]. Основними цілями співробітництва з МВФ є стабілізація української фінансової системи, проведення структурних реформ і створення підґрунтя для сталого економічного зростання. Фонд допомагає Україні поновити свою фінансову спроможність, підказуючи, як найбільш ефективно впроваджувати програму реформ. За період з 1994 по 1998 р. Україна реалізувала чотири кредитні угоди з МВФ, більш як 20 проєктів СБ та ЄБРР, фактично отримавши близько 4,9 млрд дол. США.

Більше всього кредитів від МВФ Україна отримала у 2008–2013 рр. (14 млрд. дол. з 25,7 запланованих). Складна політична та економічна ситуація в Україні у 2014 р. змусила Уряд знову звернутися по допомогу до фонду. Було отримано два транші, а саме 3,2 млрд дол. та 1,4 млрд дол., після чого програма «Стенд-бай» була достроково припинена через затвердження «Механізму розширеного фінансування» на 17 млрд дол., з яких було отримано за 2015–2017 рр. 8,7 млрд. Останні два транші загальним обсягом 2 млрд дол. було повністю спрямовано на поповнення резервів НБУ.

Наприкінці квітня 2014 року Фонд підписав дворічну програму stand-by кредитування України на суму 17,01 млрд дол. У минулому році Україна отримала 4,61 млрд дол. кредитів від МВФ [71]. Проте цю програму було переглянуто внаслідок погіршення макроекономічної стабільності країни. Наприкінці 2014 р. Україна мала гірший кредитний рейтинг у світі після Аргентини. Це передбачало дефолт найближчими місяцями у разі неотримання країною фінансової допомоги. 11 квітня 2015 р. кредитний рейтинг України знаходився на тому ж рівні, а намір Уряду реструктуризувати комерційні борги в іноземній валюті був рівноцінний дефолту. 28 серпня аналітики вважали, що дефолт по заборгованості Уряду України в іноземній валюті практично неминучий, а 29 вересня кредитний рейтинг України був понижений до «вибіркового дефолту». 19 жовтня в результаті завершення переговорів Уряду України з кредиторами по реструктуризації боргів, рейтинг країни був підвищений до В-/В, що в

короткостроковій перспективі означає знаходження України поза зоною ризику [72].

11 березня 2014 р. рада директорів МВФ схвалила питання про збільшення фінансування України, без якого державі загрожує банкрутство. Нова чотирирічна програма з розширеним кредитуванням (Extended Fund Facility, EFF) повинна прийти на зміну існуючій «Stand by» (була прийнята на період 2014–2016 рр.). EFF – об’ємніша і довготриваліша, ніж її попередня. Замість двох років, термін кредитування зростає до чотирьох, повернення кредитних коштів збільшено майже в два рази (до 10 років).

Україна зможе розраховувати на залучення 40 млрд дол. з різних джерел. Частка Міжнародного валютного фонду в цієї допомоги становитиме 12,35 млрд дол. (17,516 млрд дол.). Програма розширеного фінансування EFF передбачає виділення МВФ Україні в 2015 р. після першого траншу в 5 млрд дол. ще трьох траншів по близько 1,63 млрд доларів за поточним курсом. У наступні три роки планується виділяти по чотири транші щорічно розміром близько 620–630 млн дол. [72; 73].

18 грудня 2018 р. Україна підписала Меморандум про економічну і фінансову політику, схвалений Радою директорів МВФ. Документ містить напрями роботи України у сферах грошово-кредитної і валютно-курсової політики, бюджетної політики, а також політики в енергетичному та фінансовому секторах, урядуванні, управлінні державними підприємствами та бізнес-кліматом, а також 8 структурних маяків. Виконання положень Меморандуму дасть змогу до кінця дії програми залучити 3,9 млрд дол. фінансової підтримки. 20 грудня 2018 р. Україна отримала перший транш у розмірі 1 млрд спеціальних прав запозичень (приблизно 1,4 млрд дол.) за програмою співпраці з МВФ [74]. Втім, неспроможність України самостійно забезпечувати статті бюджету автоматично спричиняють необхідність залучення коштів МВФ і часткову втрату своєї самостійності.

Зовнішній борг України перед Міжнародним валютним фондом за останні п'ять років виглядає наступним чином (табл. 1.1):

Таблиця 1.1

Загальна сума зовнішнього боргу перед МВФ (млрд дол.)

31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019	01.10.2020
5,34	5,18	4,91	3,45	2,43	4,37

І.В. Клименко, досліджуючи питання співпраці України та Міжнародного валютного фонду, надає негативну оцінку наслідкам такої співпраці та пропонує класифікувати проблеми співробітництва України з Міжнародним валютним фондом у дві групи: до першої – віднести комплекс питань, пов'язаних з регулюючою (традиційною) діяльністю МВФ; до другої – проблеми, обумовлені розширенням функцій МВФ в останні 20 років. Механізм гарантій повернення позик не передбачає стягування застави та «плати за ризик». Як вважали фундатори фонду, достатньою гарантією є офіційно проголошена рішучість країни здійснити весь комплекс необхідних заходів економічної, податкової, бюджетної, грошово-кредитної і валютної політики для розв'язання власних проблем. Як слушно підкреслює автор, «співпраця з МВФ переобтяжена великою кількістю порад про те, що потрібно робити, але дуже мало про те, як саме досягти ефективних результатів» [75].

Узагальнюючи викладене, відзначимо, що починаючи з 1992 р., співпраця України з МВФ пройшла, на нашу думку, декілька етапів розвитку, кожен з яких характеризується підписанням меморандумів про економічну співпрацю, де Україна брала на себе нові зобов'язання та ледве встигала виконувати частину вже існуючих (періодизацію міжнародно-кредитних зобов'язань України з Міжнародним валютним фондом нами наведено в Додатку В до дисертації), таким чином опинившись у величезних боргових зобов'язаннях.

Україна також є учасником-акціонером Світового банку, має 0,77 % акцій. Серед міжнародних кредитно-фінансових організацій Світовий банк є другим, після МВФ, кредитором України. Ресурси цієї організації використовуються для підтримки державного бюджету, здійснення інституційних і структурних реформ, підготовки та реалізації довгострокових інвестиційних проєктів, які відповідають пріоритетним напрямкам економічного розвитку України. Співробітництво зі Світовим банком здійснюється на основі прийнятої у лютому 2012 р. Стратегії партнерства з Україною на 2012–2016 рр., яка спрямована на допомогу Уряду в реалізації програми економічних реформ та інтеграції з ЄС. За роки співробітництва Світовий банк затвердив для України 50 позик загальним обсягом 10,1 млрд дол. США, з яких отримано 7,4 млрд дол. США. Значна доля цих коштів була позиками на структурні перетворення та реформування фінансового сектора і подальший розвиток банківської системи. 10 березня 2014 р. Рада директорів Світового банку ухвалила рішення про готовність надати додаткові кредитні ресурси на підтримку реформ у нашій державі у розмірі 3 млрд дол. США [76].

8 грудня 2018 р. Україна отримала фінансову гарантію на суму 750 млн дол. від Світового банку, за якою 27 грудня 2018 р. залучила кредит у розмірі 349,3 млн євро, наданого Deutsche Bank.

Щодо діяльності Світового банку в Україні, то стандартні процедури оцінок фінансових проєктів повинні бути критично переосмислені, оскільки формальне дотримання умов кредитування входить у протиріччя із загальним економічним кліматом в Україні. Така точка зору обумовлена тією обставиною, що після 5 років реформаторських зусиль країна так і не визначилася із стратегією розвитку. З цих причин, а також з огляду на зростаючу корумпованість влади, не виключено, що міжнародні донори можуть припинити співпрацю з українським Урядом. У 1999 р. за участі експертів Світового банку було підготовлено Меморандум економічної політики в рамках дослідження «Україна: відновлення зростання на основі

справедливості». Цей Меморандум здебільшого виражає точку зору експертів СБ на широке коло питань, у числі яких і оцінка ролі зовнішнього кредитування реструктуризації української економіки. Зокрема, Банк критично ставиться до практики нарощування державних боргів для підтримки стабільності курсу національної валюти і низької інфляції в умовах припинення структурних реформ. Якщо оцінювати питому вагу кредитів СБ серед інших стимулів для структурної перебудови української економіки, то практично всі реформи (інституціональні й галузеві) супроводжувалися технічною або фінансовою допомогою СБ [75].

20 червня 2017 р. Рада Директорів Світового банку схвалила Концепцію партнерства Світового банку з Україною на 2017–2021 рр., головною метою якої є сприяння сталому та комплексному відновленню економіки України [77].

Відзначимо, що схожою рисою в фінансово-кредитній політиці як Міжнародного валютного фонду, так і Світового банку є ортодоксальна монетаристська концепція.

Наступною міжнародною організацією є Європейський банк реконструкції та розвитку (European Bank for Reconstruction and Development) – міжнародна фінансова організація, зміст діяльності якої полягає в тому, щоб, роблячи внесок в економічний прогрес і реконструкцію, сприяти переходу до відкритої, орієнтованої на ринок економіки, а також розвитку приватної та підприємницької ініціативи в тих країнах Центральної та Східної Європи, які визнають і застосовують принципи багатопартійної демократії, плюралізму та ринкової економіки [78].

Нормативно-правовою основою співпраці України та Європейського банку реконструкції та розвитку є: Указ Президента України «Про членство України в Європейському банку реконструкції та розвитку» від 14 липня 1992 р. № 379; Договір між Урядом України та Європейським банком реконструкції та розвитку про співробітництво та діяльність Постійного

Представництва ЄБРР в Україні від 12 червня 2007 р. (набрання чинності 17 липня 2008 р.).

Європейський банк реконструкції та розвитку працює лише на комерційних засадах. Банк надає тільки цільові кредити під конкретні проекти приватним і державним структурам на потреби розвитку економіки (60 % позичкових засобів спрямовуються у приватний і 40 % – у державний сектор). Європейський банк реконструкції та розвитку є Адміністратором двох міжнародних фондів – Рахунку ядерної безпеки і Чорнобильського фонду «Укриття», з яких фінансуються проекти міжнародної технічної допомоги з підготовки Чорнобильської АЕС зі зняття з експлуатації і перетворення об'єкта «Укриття» в екологічно безпечну систему [76].

Ключові проекти у державному та муніципальному секторах в Україні, які наразі заплановані для фінансування ЄБРР: проект з побудови Панєвропейського коридору на користь «Укравтодору» (з відповідним паралельним фінансуванням за рахунок Європейського Інвестиційного Банку); розширення Програми сприяння торгівлі (Trade Facilitation Programme), яка дає можливість українським банківським установам підтверджувати через ЄБРР відповідні торгівельні документарні інструменти; проект модернізації газокompресорних станцій на трубопроводі Уренгой-Помари-Ужгород (з паралельним фінансуванням за рахунок Європейського Інвестиційного Банку); низка проектів у галузі комунального господарства та енергозбереження за програмою Східно-європейського партнерства з енергоефективності та навколишнього середовища («Eastern Europe Energy Efficiency and Environment Partnership – E5P») [76].

Впровадження проекту «Розвиток міської інфраструктури» за підтримки МБРР здійснювалося зі значними недоліками та затримками, за 4 роки не було досягнуто очікуваних результатів з реабілітації систем водопостачання у 14 містах. Зі 140 млн дол. запозичень використано лише 60,1 млн (42,9 %). Результати перевірки виконання Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального

користування на 2013–2018 рр. показали, що стан доріг з кожним роком лише погіршується [79].

Станом на 31 жовтня 2020 р. зовнішній борг України перед Міжнародним банком реконструкції та розвитку за останні п'ять років виглядає наступним чином (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

Загальна сума зовнішнього боргу перед МВФ (млрд дол.)

31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019	01.10.2020
5,2	5,06	4,91	4,88	4,9	4,92

Наступним міжнародним партнером України, який надає міжнародну фінансову допомогу, є Чорноморський банк торгівлі та розвитку (ЧБТР), діяльність якого спрямована на надання ефективного сприяння перехідному процесу в країнах-членах, спрямованого на забезпечення економічного розвитку регіону, фінансування та сприяння регіональним проектам і надання інших банківських послуг у межах проектів державного та приватного секторів країн-членів, сприяння торгівлі між країнами-членами [80]. У 2013 р. підписано угоду про надання кредиту енергетичному холдингу «ДТЕК» на 30 млн дол. строком на 7 років, що передбачає спрямування коштів на модернізацію регіональних електричних мереж компанії [81]. Станом на травень 2018 р. активний портфель ЧБТР в Україні становив 43 операції кредитування, затверджених Радою директорів, у розмірі 593 млн євро.

Також Україна здійснює співробітництво з:

- Кредитною установою для відбудови (KfW). Перша угода про співпрацю була підписана у травні 1996 р., останній меморандум про спільні наміри ратифіковано у липні 2015 р. стосовно кредиту обсягом 500 млн євро. На стадії реалізації перебувають три проекти, а саме два у фінансовій сфері, один в енергетичній. «Програма рефінансування заходів підтримки системи кредитування у сільській місцевості» має бюджет у 9 млн євро, «Підтримка

малих і середніх підприємств» – 12 млн євро, «Модернізація підстанцій» – 40,5 млн євро. У вересні 2015 р. підписано угоду на суму 200 млн євро, які використані для підтримки Фонду гарантування вкладів фізичних осіб [68, с. 190–194];

- Північною екологічною фінансовою корпорацією (ПЕФК). 29 листопада 2017 р. Міністерство закордонних справ Фінляндії та ПЕФК (NEFCO) підписали Угоду про створення фонду обсягом 6 млн євро для фінансової підтримки проєктів з відновлюваної енергетики в Україні. Фінсько-український цільовий фонд передбачає надання технічної допомоги та виділення грантових коштів для реалізації проєктів «чистої» енергетики в Україні [82];

- Фондом східноєвропейського партнерства з енергоефективності та довкілля (E5P). У 2016 р. E5P підписав грантову угоду з комунальним підприємством «Львівводоканал» на суму 7,5 млн євро для реконструкції очисних споруджень та будівництва біогазової станції. Загальна вартість проєкту становить 31,5 млн євро (15 млн євро від ЄБРР, 5 млн євро позики NEFCO, 4 млн євро власних коштів «Львівводоканалу») [83].

Таким чином, розкриваючи питання міжнародних зобов'язань України щодо державного та гарантованого державою боргу, тобто зовнішнього державного боргу та зовнішнього гарантованого державного боргу, відзначимо, що Україна станом на кінець 2020 р. мала боргові зобов'язання також щодо низки міжнародних організацій і країн, зокрема: – Європейське Співтовариство – 3,76 млрд дол. США; – Європейський Інвестиційний Банк – 0,1 млрд дол. США; – Міжнародний банк реконструкції та розвитку – 4,92 млрд дол. США; – Фонд чистих технологій (МБРР) – 0,03 млрд дол. США.

Також є заборгованість за позиками, одержаними від органів управління іноземних комерційних банків (станом на кінець 2020 р.): Німеччина – 0,31 млрд дол. США; Польща – 0,01 млрд дол. США; Росія –

0,61 млрд дол. США; Франція – 0,03 млрд дол. США; Японія – 0,58 млрд дол. США.

Заборгованість за позиками, одержаними від іноземних комерційних банків, інших іноземних фінансових установ станом на 31 жовтня 2020 р. становить: Cargill – 0,59 млрд дол. США; Credit Agricole Corporate and Investment Bank – 0,19 млрд дол. США; Deutsche Bank AG London – 0,92 млрд дол. США.

Заборгованість за випущеними цінними паперами на зовнішньому ринку становить 22,62 млрд дол. США. Заборгованість, не віднесена до інших категорій, – 1,73 млрд дол. США.

Узагальнюючи викладене вище, відзначимо, що в світовій практиці наявність відносно великого відсотку ВВП державного боргу є нормальною практикою, однак головним є дієвість методів і засобів регулювання та адміністрування державного боргу. Безумовно, некерована фінансова залежність від міжнародних інституцій є негативним фактором. Міжнародні кредитні організації, надаючи позики, завжди вимагають проведення, необхідних, на їхнє переконання, реформ. Утім, всі ці реформи мають негативне значення для розвитку країни-боржника - скорочення державного сектору, соціальних гарантій, скасування субсидій та підвищення податків для громадян.

Висновки до розділу 1

На підставі дослідження державного боргу як об'єкта адміністративно-правового дослідження ми дійшли наступних висновків.

Державний борг у 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 усіх сфер суспільного життя.

Особливостями державного боргу є те, що він: 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 наявних зобов'язань держави перед кредиторами; б) 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 і здійснення грошово-кредитної політики держави; 9) цей вид зобов'язань виникає в результаті укладення міжнародно-правової угоди.

Виникнення державного боргу зазвичай є результатом фінансування дефіциту державного бюджету. Втім, наявність державного боргу має не лише негативні сторони. Для країн з ефективним апаратом управління державним боргом державний борг є своєрідною попередньою умовою успішного економічного розвитку. В переважній більшості державний борг виникає у разі намагання уряду покращити соціально-економічні умови життя населення шляхом розбудови інфраструктури, розвитку сфер освіти і науки, будування нових доріг та шляхопроводів, збільшення соціальних виплат тощо. Відповідно, в цьому випадку простежується, що динаміка до підвищення рівня соціального захисту населення сприяє збільшенню обсягів витрат населення, тобто громадяни перестають економити та відповідно наповнюють державний бюджет. Однак досить часто в країнах, зокрема з високим рівнем корупції, виникають ситуації некерованості зростаючого державного боргу, тому його потрібно застосовувати в розумних межах.

Державний борг за своєю природою має декілька видів, які характеризують його специфіку: цільове направлення боргових зобов'язань, обсяги, порядок погашення, межі виникнення, сторони, їх надійність і гарантованість тощо.

Запропоновано державний борг України поділити на такі види залежно від: 1) обсягів виконання фінансових зобов'язань: регресивний (накопичувальний) державний борг; сталий державний борг, тобто державний борг, який утворюється з метою виконання боргових зобов'язань, при цьому не погашається основний борг; реверсований державний борг, тобто державний борг, по якому систематично та постійно виплачуються боргові зобов'язання, при цьому не виникають інші боргові відносини; 2) виду інструменту боргового зобов'язання: ринкові цінні папери та кредити; пільгові кредити; рекапіталізація.

Генезис державного боргу представлено наступним чином:

I. Постреволюційний період (початок ХХ – середина ХХ ст.), який характеризувався: - утворенням державного боргу та наростанням заборгованості по ньому; - необхідністю взяття кредитів, які спрямовувалися на розвиток економіки та галузей народного господарства країни; - втрата довіри до РСФРС як надійного позичальника; - дуалістичне становище країни, тобто держава виступала як позичальником (народні господарства), так і кредитором; - імперативність виникнення боргових зобов'язань, практикувалося, що частина заробітної плати виплачувалася облігаціями державних позик.

II. Перехідний період (1980–1991 рр.), який характеризувався: - необхідністю покриття дефіциту державного бюджету золотовалютними запасами, що призвело до їх скорочення; - утворенням зовнішнього державного боргу внаслідок дефіциту державного бюджету; - розподілом виробничої бази СРСР, що спричинило вивільнення державного боргу Республіки Україна як самостійної, незалежної держави і, відповідно, утворення боргових зобов'язань.

III. Період прогресивного росту суми державного боргу (1991–2020 рр.). Характерними особливостями даного періоду є: – послаблення економічної стійкості національної валюти – девальвація гривні; - неконтрольоване збільшення боргових зобов'язань; – запровадження додаткових механізмів виконання боргових зобов'язань; – превалювання розміру зовнішнього державного боргу над внутрішнім

державним боргом, що спричинило збільшення залежності від міжнародних організацій; часткова втрата самостійності в прийнятті політичних рішень; – вимушене рефінансування державного боргу; – відсутність механізмів ефективного управління державним боргом.

Державні гарантії - це фінансові інструменти надання державної допомоги, використовуючи які, уряд зобов'язується покрити зобов'язання початкового боржника, за якими видається гарантія.

Особливостями державного гарантованого боргу є те, що: 1) він використовується здебільшого для забезпечення стабільного та економічно ефективного фінансування проектів: транспорт, інфраструктура, медицина, наукові дослідження, програми соціального житла, проекти державно-приватного партнерства, туристична сфера тощо; 2) держава виступає гарантом своєчасності виплати обслуговування позики, а також виконання фінансових зобов'язань перед позикодавцем; 3) найпоширенішою формою державних гарантій є: облігації, цінні папери, валюта тощо; 4) може виникнути додатковий ризик – неможливість обслуговування або виплати позики; 5) чим більша довіра до уряду як гаранта виплати боргових зобов'язань, тим меншим є відсоток по обслуговуванню державного боргу; 6) державні гарантії не контролюються як регулярні видатки держави; 7) обсяг гарантованого державного боргу здійснює прихований вплив на фіскальну політику держави; 8) непогашений гарантований державний борг, як наслідок, є причиною зростання державного боргу.

РОЗДІЛ 2

МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО БОРГУ УКРАЇНИ

2.1 Поняття та елементи механізму адміністративно-правового регулювання державного боргу України

Наявність у кожної країни державного боргу є юридичним фактом, і з упевненістю можна стверджувати, що сьогодні у світі немає країни, яка б не мала державного боргу. Однак кожна країна, застосовуючи різні механізми адміністративно-правового регулювання державного боргу, по-різному використовує адміністративно-правові засоби, що спрямовані на його зменшення. Обсяг державного боргу та гарантованого державою боргу в Україні, на жаль, з кожним роком зростає. Підставою для цього є багато різних причин, як зовнішніх, так і внутрішніх, зокрема: поглиблення світової економічної кризи, зокрема, спричиненої пандемією COVID-19; загострення міждержавних конфліктів, що безсумнівно негативно впливає на економіку цих країн і міжнародні зв'язки; рівень розвитку корупції та результати діяльності органів державної влади тощо. Втім, не дивлячись на наявність державного боргу, головним завданням уповноважених суб'єктів є забезпечення можливості управління ним, регулювання його розміру та вжиття всіх необхідних адміністративних заходів з метою його зменшення й відповідного розвитку економіки країни і підвищення благополуччя всього населення. Наразі нашим завданням є розкриття змісту поняття «механізм адміністративно-правового регулювання державного боргу» та виокремлення його елементів.

У теорії права категорію «правове регулювання» прийнято розглядати в двох ракурсах. З одного боку, – це юридична категорія, що характеризується

певними ознаками, які вказують на її самостійний гносеологічний характер. З іншого, – це функціональна категорія, яка отримує свій вираз на практиці як предмет, метод, способи регулювання та сукупність уособлених елементів, які складають механізм дії держави на суспільство [84, с. 35]. З точки зору формування поняття «правове регулювання» має розглядатися як специфічна система впливу на суспільно значущі, свідомо-вольові, повторні та стійкі суспільні відносини з метою їх упорядкування, яка реалізується через визначення базових складових зазначених відносин з використанням спеціальних юридичних засобів [85, с. 10]. Правове регулювання визначається специфічним правовим впливом, що здійснюється правом як нормативним, загальнообов'язковим регулятором [86, с. 152].

В. М. Горшенев зробив висновок про те, що під механізмом правового регулювання маються на увазі способи впливу, реалізації права, а також проміжні ланки – правосуб'єктність, юридичні факти та правовідносини, які переводять нормативність права в упорядкованість суспільних відносин [87, с. 50–55].

На думку О.Ф. Скакун, механізм правового регулювання – це взята в єдності система правових засобів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується правопорядок («належне» у праві стає «сущим») [88, с. 498].

Поряд з дією механізму правового регулювання в контексті здійснюваного нами дослідження варто вести мову про функціонування механізму управління державним боргом. Родоначальником дослідження поняття механізму державного управління був Л. П. Юзьков, який трактував дане поняття як саму організацію, процес практичного здійснення управління. Ця організація є складною функціонуючою системою і включає три найважливіших елементи: суб'єкти управління; об'єкти управління; взаємодію суб'єктів і об'єктів управління [89, с. 57–61].

Механізм правового регулювання як цілісне правове явище має свої види та підвиди. Одним із видів є механізм адміністративно-правового регулювання, а підвидом є механізм адміністративно-правового регулювання державного боргу України. Виходячи із загальнотеоретичного розуміння, поняття «механізм правового регулювання», яке нами було наведене вище, відзначимо, що теоретики адміністративного права неоднозначно підходять до розуміння поняття «механізм адміністративно-правового регулювання».

О. В. Зайчук та Н. М. Оніщенко під механізмом адміністративно-правового регулювання пропонують розуміти здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони і розвитку [90, с. 154]. В даному випадку можна вести мову про інструменти регулювання державного боргу: конверсія, консолідація, уніфікація, обмін за регресивними співвідношеннями, відстрочка погашення, анулювання боргу, викуп боргу та інші адміністративно-правові засоби, які застосовуються державою з метою його контролю, зменшення його розміру.

О. В. Надьон доходить висновку, що своєрідність адміністративно-правового регулювання визначається не лише в особливостях адміністративних норм, а у тому, що «адміністративне право дає можливість розкрити форми та методи діяльності органів державної влади» [91, с. 18–19]. Зокрема, застосування урядом антикризових заходів по урегулюванню розміру державного боргу України; здійснення реструктуризації державного боргу; введення інструментів допомоги кредиторам з метою сприяння у відновленні їхньої платоспроможності тощо.

Узагальнюючи різні підходи до формування поняття адміністративно-правового регулювання, О. М. Гумін та Є. В. Пряхін пропонують теоретично дану категорію розглядати у широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні адміністративно-правове регулювання у трактуванні науковців доцільно визначити як упорядкування суспільних відносин уповноваженими на те державою органами, їх юридичне закріплення за допомогою правових

норм, охорона, реалізація і розвиток. Щодо вузького розуміння, то визначення буде змінюватися у зв'язку з тим, про які суспільні відносини буде вестися мова [92, с. 46]. Тобто для адміністративно-правового регулювання в широкому розумінні можна виокремити притаманні ознаки, які для вузького розуміння конкретизуються через сферу регульованих відносин. До таких ознак відносять наступні: а) адміністративно-правове регулювання – це є дія (вплив) держави на суспільні відносини, що виникають між їхніми суб'єктами; б) здійснюється за допомогою відповідних правових засобів, сукупність яких утворює механізм адміністративно-правового регулювання; в) має на меті упорядкування державно-владних відносин; г) встановлює юридичні права та обов'язки учасників адміністративно-правових відносин, які упорядковуються [93, с. 50].

А. В. Шарнін акцентує увагу, що адміністративно-правове регулювання здійснюється насамперед за допомогою адміністративно-правових норм [94, с. 227–228], які втілюються через механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин - категорія, що виражає процес переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, які регулюються нормами цієї галузі права. Інакше кажучи, правові норми, які використовуються в адміністративному праві, самі по собі є статистичними, а в рух вони приводяться саме за допомогою механізму адміністративно-правового регулювання [95, с. 28].

Для визначення поняття «механізм адміністративно-правового регулювання державного боргу України», на нашу думку, передусім варто визначитися з об'єктом регулювання, тобто з характерними ознаками державного боргу, що є предметом дослідження цього підрозділу.

Державний борг як об'єкт регулювання – це сукупність особливих рис, властивостей та системних елементів, що підлягають впорядкуванню відповідно до норм і планових завдань фінансово-економічного механізму регулювання державного боргу. Державний борг як об'єкт регулювання має наступні особливі риси: – специфічним учасником відносин є держава, що

має особливі права при здійсненні запозичень; – кругообіг коштів у процесі здійснення державних запозичень здійснюється у прямому та зворотному напрямі; – існування боргу обмежено визначеним учасниками строком; – державний борг має властивості до накопичення [96].

Окремі державні боргові зобов'язання мають специфічні ознаки, що визначають особливості підходів до регулювання державного боргу:

1) право емісії. Ця ознака характеризує боргові зобов'язання відповідно до суб'єкта позикових відносин. Випуск боргових зобов'язань може здійснюватися центральними та місцевими органами управління;

2) держателі державних боргових зобов'язань, якими можуть бути фізичні особи, юридичні особи, фізичні та юридичні особи;

3) місце розміщення боргових зобов'язань (внутрішній ринок, зовнішній ринок, внутрішній та зовнішній ринок);

4) ринкові та неринкові боргові зобов'язання виокремлюють залежно від свободи обігу на первинному чи вторинному ринку;

5) номінальна вартість. Номінальна вартість – це вартість, що вказана на борговому зобов'язанні й засвідчує, що вона представляє визначений капітал, який використовує емітент, на противагу реальній (курсівій вартості), за якою це боргове зобов'язання продається на вільному ринку;

6) детермінанти доходності включають в себе: – номінальну ставку процента – процентний дохід за борговим зобов'язанням, що виплачується шляхом щорічної оплати купонів чи один раз при погашенні позики через нарахування процентів до номіналу цінних паперів. У випадку дисконтних цінних паперів номінальна процентна ставка – дохідність, що розраховується як різниця між ціною продажу і номінальною вартістю, що виражена у відсотках; – форми і методи виплати доходів. За характером виплати доходів державні боргові зобов'язання поділяються на процентні, виграшні, процентно-виграшні, дисконтні, цільові; – курс купівлі – продажу; – податкові пільги. Відіграють значну роль для потенційних інвесторів на етапі оцінки привабливості державних боргових зобов'язань [96].

Державний борг виконує низку функцій: 1) фіскальну та регулятивну; 2) валютно-фінансову та перерозподільчу; 3) економічно-стабілізаційну; 4) оптимального розподілу ресурсів.

Регулювання співвідношення між внутрішнім і зовнішнім боргом є одним із основних елементів регулювання структури державного боргу. Державний борг як об'єкт регулювання являє собою складну систему взаємопов'язаних елементів регулювання: – структура державного боргу; – склад і прийоми запозичень; – стан державного боргу; – сума позик та умови обслуговування державного боргу. В регулюванні державного боргу важливим є використання різних прийомів здійснення запозичень.

На різних стадіях розвитку економіки необхідно зважено обирати джерела боргового фінансування, формувати їх оптимальну, з точки зору строків погашення та розмірів відсотків, комбінацію, яка в ідеальному виді має включати наступні фінансові умови: – максимум позик за мінімальними відсотками; – мінімум платежів з погашення боргу до отримання доходу від здійснених інвестицій. Важливим елементом регулювання державного боргу є регулювання його структури. Неоптимальна за строками структура державного боргу може призвести до виникнення «пиків» платежів, що можуть спровокувати боргову кризу [96].

Таким чином, **механізм адміністративно-правового регулювання державного боргу** – це законодавчо унормована діяльність уповноважених суб'єктів щодо раціонального використання боргових зобов'язань і створення необхідних умов для оптимізації боргового навантаження на бюджет з використанням всіх допустимих адміністративно-правових засобів.

Дієвість механізму адміністративно-правового регулювання державного боргу забезпечується динамічністю функціонування всіх його обов'язкових і факультативних складових елементів.

Традиційно в науці теорії держави та права виокремлюють класичну структуру механізму правового регулювання, яку складають чотири основні

блоки: юридичні норми; індивідуальні приписи застосування права (факультативний елемент); правовідносини; акти реалізації прав та обов'язків [97, с. 627; 98, с. 220; 99, с. 60; 100, с. 80]. А. В. Малько, М. І. Матузов, П. М. Рабінович до основних елементів механізму правового регулювання відносять також юридичні факти [97, с. 627; 101, с. 147].

В теорії адміністративного права адміністративісти виокремлюють обов'язкові (органічні) та допоміжні (функціональні) складові.

Т. О. Коломєць та П. С. Лютіков органічними складовими частинами механізму адміністративно-правового регулювання визначають: 1) норми права; 2) акти реалізації норм права; 3) правові відносини. Функціональні складові частини механізму адміністративно-правового регулювання у визначенні науковців охоплюють: 1) юридичний факт; 2) правову свідомість суб'єктів адміністративно-правового регулювання; 3) законність; 4) акти тлумачення норм права; 5) акти застосування норм права [102, с. 13].

Механізм адміністративно-правового регулювання, об'єднуючи органічну (норми права, акти його реалізації, форми, методи, правові відносини) та функціональну (юридичні факти, правова свідомість, акти тлумачення права, акти застосування норм права) складові забезпечує втілення адміністративно-правового регулювання у правовій поведінці учасників адміністративних правовідносин на основі сприйняття та наступного відображення у соціально значущій діяльності адміністративних норм у формах дотримання та застосування [103, с. 277].

Ю. Н. Старілов вважає, що механізм адміністративно-правового регулювання включає в себе наступні специфічні засоби: 1) на підставі визначеної законодавцем компетенції одна сторона, яка наділена юридично-владними повноваженнями, видає вольові приписи, які обов'язково виконуються підвладною стороною; 2) одностороннє волевиявлення одного учасника правовідносин, так як волевиявлення є юридично-владним, і саме цьому воно має вирішальне значення; 3) підпорядкованість суб'єктів права приписам, які надходять від суб'єктів, наділених владними повноваженнями,

які вони приймають відповідно до своєї компетенції; 4) використання у відповідних випадках встановлених нормативно-правовими актами дозволів. При цьому між учасниками правовідносин виникає рівність сторін. Використання дозволів здійснюється лише в тому випадку, якщо це зазначено в адміністративно-правових нормах. Разом з тим дозволи можуть встановлюватися й іншими нормативно-правовими актами інших галузей права, зокрема екологічного, митного, земельного та ін. [104, с. 669].

Враховуючи особливості адміністративно-правового регулювання сфери державного боргу України, об'єкт регулювання цих відносин, вважаємо, що елементами механізму адміністративно-правового регулювання державного боргу України є:

1) *норма права*, тобто система законів і підзаконних нормативно-правових актів, які урегульовують суспільні відносини, що виникають на підставі виникнення державного запозичення;

2) *адміністративні правовідносини*, тобто суспільні відносини, що виникають у процесі виникнення та виконання боргових запозичень, звітування про їх виконання та контроль за дотриманням бюджетного законодавства, і питання відповідальності за порушення законодавства про державний борг, а також визначають правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу;

3) *органи публічної влади*, що становлять систему органів державної влади та органів місцевого самоврядування під час виконання ними делегованих повноважень;

4) *адміністративно-правові засоби*, тобто система адміністративних інструментів, які використовують уповноважені суб'єкти з метою регулювання боргових зобов'язань України.

При визначенні поняття «адміністративно-правовий механізм» важливо звернути увагу на те, що правовідносини у сфері державного боргу України не зводяться виключно до кредитних або до розрахункових зобов'язань. Вони становлять специфічний вид управлінської діяльності держави в особі її

уповноважених органів з приводу формування боргу, визначення його структури, управління боргом, боргових операцій тощо [105, с. 16].

Саме тому варто вести мову також і про адміністративно-правовий механізм управління державним боргом.

Управління боргом – складний аспект державного управління та економічної політики, оскільки передбачає постійну взаємодію між усіма органами державної влади та органами місцевого самоврядування. А також прийняття не завжди популярних рішень, наприклад, застосування засобів щодо його зменшення чи засобів, які спричиняють наповнення державного бюджету для того, щоб мати гроші на виплату державного боргу.

Механізм управління державним боргом можна визначити як 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 [11, с. 65].

Його мета – допомогти Урядові виконувати свої зобов'язання щодо погашення внутрішнього та зовнішнього боргу без створення в майбутньому проблем у сфері платіжного балансу та Державного бюджету. Державний борг можна розглядати з двох позицій, з одного боку, державне запозичення сприяє економічному зростанню, з іншого – борг збільшує навантаження на Державний бюджет. Тому необхідно знайти оптимальне співвідношення між інвестиціями, економічним зростанням та внутрішніми і зовнішніми запозиченнями. Ефективне управління державним боргом як у розвинених, так і в економіках, що розвиваються, здійснюється в загальному руслі економічної політики уряду. В процесі управління державним боргом враховується економічна і політична ситуація в країні, рівень інфляції, ділова активність, інвестиційний клімат, стан фінансово-економічної безпеки країни, з урахуванням кон'юнктури зовнішніх ринків, розвиток інноваційного середовища та ін. [106, с. 77; 107].

Політика управління державним боргом є обов'язковим компонентом здійснюваної фінансової політики та важливою складовою процесів

макроекономічного регулювання. Стратегічна мета управління державним боргом – це забезпечення необхідними обсягами ліквідних коштів загального державного управління та мінімізації витрат, пов'язаних з ризиками, погашенням та обслуговуванням державного боргу; створення передумов макроекономічної стабільності у коротко- та довготерміновому періодах. Управління державним боргом здійснює Міністерство фінансів України, або, за його дорученням та від імені, інші організації та установи [108, с. 189].

В процесі управління державним боргом враховується економічна і політична ситуація в країні, рівень інфляції, ділова активність, інвестиційний клімат, стан фінансово-економічної безпеки країни з урахуванням кон'юнктури зовнішніх ринків, розвиток інноваційного середовища та ін.

Урахування цілої низки факторів, наприклад, обсяг державного боргу, валюта державного боргу, чи є це зовнішнім чи внутрішнім державним боргом та інше негативним чином вплинуло на інвестиційний клімат у державі, слабо розвивається економіка, а країна втрачає свої позиції в міжнародному середовищі як самостійна держава.

Як зазначають І. В. Форкун та К. П. Хитра, боргова політика нашої держави на сучасному етапі характеризується відсутністю систематизованості, плановості, а процес регулювання державного боргу – суперечливістю, неефективною дією різних елементів його несформованого механізму. Тому актуальним стає формування теоретичних основ механізму регулювання державного боргу. Від характеру врегулювання боргової проблеми значною мірою залежить бюджетна дієздатність держави, стабільність її національної валюти, а відтак фінансова підтримка міжнародних фінансових організацій. Політика управління державним боргом не забезпечує стратегічних цілей розвитку. Реалізація певних заходів відбувається у відповідь на поточні потреби в сфері державних фінансів, а управління зовнішнім державним боргом України зводиться переважно до вирішення короткострокових завдань бюджетної політики. У системі антикризового управління вагоме місце повинні посідати заходи фінансової

політики, спрямовані на забезпечення платоспроможності уряду та корпоративних позичальників, які тимчасово зазнають проблем з ліквідністю. У разі неможливості рефінансування накопичених боргів приватних суб'єктів з ринкових джерел надання кредитної підтримки державою убезпечить національну економіку від масових дефолтів, руйнування національної фінансової системи і тривалої ізоляції від міжнародного ринку капіталів [109, с. 195–196].

Також система управління державним боргом України повинна скеровуватися на обслуговування перспективних інвестиційних проєктів. Переорієнтація боргової політики держави на вирішення стратегічних завдань розвитку національної економіки потребує першочергового фінансування з позичкових джерел пріоритетних проєктів у галузях загальнонаціонального значення, підтримки розвитку експортних і високотехнологічних виробництв. Борги, накопичені в період економічної кризи, потрібно погашати в період економічного піднесення, тобто зростання державного боргу не повинне мати перманентного характеру. Стимулювання економіки за рахунок боргового фінансування може бути лише тимчасовим і набувати зворотної сили після відновлення економічного зростання. У нинішніх умовах основну роль у процесі управління державним боргом України повинні відігравати зважена політика державних запозичень і зменшення масштабів трансформації умовних зобов'язань уряду в прямий державний борг [109, с. 199].

Головними причинами росту державного боргу є:

- 1) девальвація національної валюти;
- 2) зтяжна економічна криза;
- 3) необхідність більшого обсягу фінансування видатків, аніж грошових коштів, які має державний бюджет.

Водночас гіршим є наявність саме зовнішнього боргу, ніж внутрішнього боргу, а також на правління державним боргом вагоме значення має валюта державного боргу. Вважається, що менш обтяжливим є

державний борг у національній валюті, тоді як мова йде про державний борг в іноземній валюті, то держава також попадає в залежність від цілої низки факторів, пов'язаних з коливанням курсу іноземної валюти, в якій наявний державний борг.

У встановленні ефективності адміністративно-правового механізму управління державним боргом важливим є визначення стратегії управління державним боргом (короткострокової чи довгострокової). Необхідно встановити розмір дефіциту Державного бюджету на такому граничному рівні, що не дозволив би Уряду перевищувати планові показники залучення позик і безконтрольно нарощувати розмір державного боргу України.

Сьогодні Уряд України не має можливостей для проведення експансивної бюджетної політики і включення потужних фіскальних стимулів, спрямованих на піднесення економічної активності в період кризи. Тому, допускаючи значний дефіцит бюджету, Уряд змушений залучати політично обумовлені позики офіційних кредиторів або ж вдаватися до емісійного фінансування дефіциту, руйнуючи останні опори фінансової стабільності. На сьогодні не визначена чітка система управління державним боргом, яка б гарантувала підвищення координованості дій центральних органів виконавчої і законодавчої влади та визначала пріоритети розвитку економіки та напрями використання коштів від додаткових запозичень. Тобто необхідно забезпечити інституційними механізмами та визначити напрями удосконалення управління державним боргом, а саме: – компетенцію органів влади щодо державного боргу; – величину, склад і структурні параметри державного боргу, на які повинна орієнтуватися державна політика; – регламентувати операції щодо управління державним боргом [110; 111].

Для удосконалення боргової політики доцільно здійснити наступні заходи: – створити сприятливі умови, які забезпечили б довіру інвесторів до ринку запозичень, що призведе до значного збільшення ліквідності ринку та зниження вартості фінансових інструментів; – визначити та законодавчо

закріпити боргову стратегію України, у якій повинні бути встановлені граничні розміри державного боргу та напрями використання залучених коштів; – у структурі державного боргу потрібно підвищити частку внутрішньої заборгованості, скорочуючи зовнішню, що зменшить залежність України від іноземного капіталу [110; 111].

Отже, узагальнюючи викладене вище пропонуємо під **адміністративно-правовим механізмом управління державним боргом** розуміти управлінську діяльність уповноважених суб'єктів, яка здійснюється із застосуванням відповідних адміністративних, політичних, економічних, соціальних засобів, з метою інвестування економіки, забезпечення економічної самостійності країни, зменшення відсоткової ставки, зростання інвестиційної привабливості, зменшення видів податків тощо.

2.2 Нормативно-правове регулювання державного боргу України

У структурі механізму адміністративно-правового регулювання державного боргу обов'язковим елементом є норми права. В нормах права знаходять вираження приписи, які не лише урегульовують суспільні відносини щодо державного боргу, але й поняття, види державного боргу; порядок формування державного боргу; діяльність уповноважених суб'єктів щодо управління державним боргом тощо. Наявність ефективного та дієвого нормативно-правового регулювання державного боргу дає можливість урегулювати боргові відносини та зменшувати боргове навантаження на економіку країни шляхом застосування відповідних адміністративних, економічних, податкових, політичних та інших видів засобів.

Варто відзначити, що чинна законодавча база України, що регулює боргові відносини, має несистемний характер і не відповідає потребам необхідності проведення структурного ринкового реформування фінансового ринку та основам макроекономічного регулювання, що, своєю чергою,

уповільнює вирішення питань, пов'язаних з: - повноваженнями державних органів влади щодо державної боргової політики; - визначенням прийнятної величини, валютної структури та інших параметрів державного боргу; - наданням державних гарантій та визначенням пріоритетів у цій сфері; - можливостями забезпечення управління державним боргом через фінансовий ринок [112, с. 39].

Формування нормативно-правового регулювання державних запозичень і боргових зобов'язань держави є неодмінною передумовою для створення в Україні ефективної системи управління державним боргом, що безпосередньо впливає на характер вирішення проблем соціально-економічного розвитку країни. Проте, незважаючи на значну кількість прийнятих законодавчих актів і нормативно-правових документів, вони не утворюють цілісної системи комплексного правового, економічного та організаційного забезпечення порядку здійснення і використання державних запозичень [113].

Також варто відзначити, що досліджуючи систему нормативно-правових актів, які урегульовують відносини в досліджуваній сфері, потрібно не лише акцентувати увагу на акті щодо державного боргу України, але й на тому, яким чином функціонує судова система України, яким чином в Україні захищені права інвесторів і кредиторів, рівень довіри інвесторів до України та урегульованість політичної ситуації, рівень міжнародної довіри й репутації. Адже, коли всі названі складові мають негативне значення, то залучити міжнародних партнерів стає вкрай складно, а економіка країни недоотримує фінансові інвестиції, знижується спроможність вчасного та дострокового погашення боргових зобов'язань.

Система нормативно-правового регулювання державного боргу України має досить розгалужений характер. Головною підставою, за якою правові акти поділяються на види, є їх юридична сила, що визначає місце акта, його значення, верховенство або підлеглість і залежить від статусу, ролі й органу, який видає акт. У теорії права найпоширенішим є поділ системи

нормативно-правових актів. Залежно від суб'єкта нормотворчості нормативно-правові акти поділяються на акти, які приймає: Верховна Рада України – закони і постанови; Верховна Рада Автономної Республіки Крим – постанови (з питань, що носять нормативно-правовий характер) / рішення (з питань організаційно-розпорядчого характеру); Президент України – укази (нормативні та ненормативні) / розпорядження; Кабінет Міністрів України – постанови і розпорядження; керівники міністерств і відомств – нормативні накази, інструкції, розпорядження, положення, вказівки міністра; Рада Міністрів Автономної Республіки Крим – постанови, рішення і розпорядження; голови місцевих (обласних і районних) державних адміністрацій – розпорядження; місцеві ради народних депутатів, їх виконавчі комітети – рішення і нормативні постанови; керівники їхніх управлінь і відділень – нормативні накази; адміністрація державних підприємств, установ, організацій – нормативні накази, статuti, положення та інструкції [114, с. 316].

Притримуючись класичної точки зору, пропонуємо дослідити нормативно-правове регулювання державного боргу України взявши за основу критерій суб'єкта, який його видав. Відповідно, дані акти поділяються на:

- 1.) міжнародні акти, які ратифікувала Україна;
- 2) акти Верховної Ради України;
- 3) акти Президента України;
- 4) акти центральних органів виконавчої влади;
- 5) акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Розглянемо їх детально.

Досліджуючи зміст нормативно-правового регулювання державного боргу, насамперед потрібно акцентувати увагу на міжнародних актах, які ратифікувала Україна. З огляду на те, що державний борг може бути зовнішнім і в валюті, відмінній від національної, актуалізується питання

міжнародних боргових відносин та умов отримання кредитів, позик і умов виконання взятих на себе боргових зобов'язань.

Статтею 19 Закону України «Про міжнародні договори» визначено, що чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства [115, ст. 19].

Акцентуємо увагу, що в Постанові Пленуму Вищого Спеціалізованого Суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 19 грудня 2014 року № 13 «Про застосування судами міжнародних договорів України при здійсненні правосуддя» визначено, що міжнародні договори України, які набрали чинності, не лише сприяють розвитку міждержавного співробітництва у різних сферах суспільного життя та належному забезпеченню національних інтересів, здійсненню цілей, завдань і принципів зовнішньої політики України, закріплених у Конституції України, а й можуть завдяки своєму пріоритету над нормами відповідних законодавчих актів України змінювати регулювання правових відносин, установлених законодавством України [116].

Таким чином, положення міжнародних правових актів, стороною яких є Україна, зокрема щодо отримання кредитів, є частиною національного законодавства України, до того ж мають пріоритет над нормами національного законодавства. Саме тому спочатку розкриємо положення норм міжнародного законодавства, стороною яких є Україна, та розглянемо міжнародні боргові зобов'язання, які вона взяла на себе.

Договором про Європейський Союз від 13 грудня 2007 р. та Договором про заснування Європейської Спільноти (Договір про заснування Європейського економічного співтовариства) визначено, що членам Європейської Спільноти заборонено надавати кредит на покриття дефіциту чи будь-які інші кредити Європейського центрального банку чи центральних банків держав-членів (далі – «національні центральні банки») інституціям чи

органам Спільноти, центральним урядам, регіональним, місцевим чи іншим державним органам та органам, чия діяльність регулює публічне право, чи державним підприємствам держав-членів. Європейському центральному банку і національним центральним банкам заборонено купувати безпосередньо в них боргові зобов'язання. Державам-членам належить уникати надмірного державного дефіциту. Комісії належить стежити за розвитком бюджетної ситуації в державах-членах і розміром їхнього державного боргу, щоб виявляти значні помилки. Зокрема, їй належить наглядати за дотриманням бюджетної дисципліни на підставі таких двох критеріїв: 1) чи відношення запланованого чи фактичного державного дефіциту до валового внутрішнього продукту не перевищує контрольного значення, хіба що: – це відношення істотне й досягло значення, близького до контрольного значення, або, навпаки, надлишок над контрольним значенням є випадковим і тимчасовим, а відношення лишається близьким до контрольного значення; 2) чи відношення державного боргу до валового внутрішнього продукту не перевищує контрольного значення, хіба що таке співвідношення достатньою мірою меншає та в прийнятному темпі наближається до контрольного [117].

Контрольне значення визначено в *Протоколі про процедуру щодо надмірного дефіциту*, де визначено, що відлікові значення є такими: – 3 % для відношення запланованого чи наявного державного дефіциту до валового внутрішнього продукту за ринковими цінами; – 60 % для відношення державного боргу до валового внутрішнього продукту за ринковими цінами [118].

У межах дії цих міжнародних угод було укладено:

1) Кредитну угоду в 2015 р. між Україною як Позичальником, Національним банком України як Фінансовим агентом Позичальника та Європейським Союзом як Кредитором щодо отримання кредитором і відкриття кредитної лінії Позичальнику в євро на загальну основну суму в розмірі до 1 млрд 800 млн євро [119];

2) Кредитну угоду в 2018 р. між Україною як Позичальником, Національним банком України як Фінансовим агентом Позичальника та Європейським Союзом як Кредитором щодо отримання кредиту та відкриття кредитної лінії Позичальнику в євро на загальну основну суму в розмірі до 1 млрд євро, з урахуванням положень та умов, визначених у Меморандумі про взаєморозуміння та цій Угоді. Кредитна лінія виплачується двома Траншами, з основними сумами кожного траншу у розмірі 500 млн євро. Вибірка другого Траншу відбувається не раніше, ніж через три місяці після надання першого Траншу. Середній строк погашення Позики не повинен перевищувати 15 років [120]. Положення цієї міжнародної Кредитної угоди були ратифіковані Законом України «Про ратифікацію Меморандуму про взаєморозуміння між Україною як Позичальником та Європейським Союзом як Кредитором і Кредитної угоди між Україною як Позичальником, Національним банком України як Фінансовим агентом Позичальника та Європейським Союзом як Кредитором (щодо отримання Україною макрофінансової допомоги Європейського Союзу у сумі до 1 мільярда євро)» [121]. З метою виконання Україною як позичальником зобов'язань, Європейським Союзом як кредитором 14 вересня 2018 р. було підписано Меморандум про взаєморозуміння між Україною як Позичальником та Європейським Союзом як Кредитором [122];

3) Кредитну угоду в 2020 р. між Україною як Позичальником, Національним банком України як Фінансовим агентом Позичальника та Європейським Союзом як Кредитором щодо отримання кредиту та відкриття кредитної лінії Позичальнику в євро на загальну основну суму в розмірі до 1 млрд 200 млн євро. Макрофінансова допомога надається разом з допомогою від Міжнародного Валютного Фонду, який у червні 2020 р. схвалив Програму Stand-by для України на суму 5 млрд дол. США. Умови економічної політики, яких Україна повинна дотримуватися для того, щоб мати право використовувати Кредитну лінію, визначену у Меморандумі про взаєморозуміння, підписаному між Європейським Союзом та Україною на

дату або близько до дати цієї угоди та у наступних (Додаткових) Меморандумах про взаєморозуміння, у випадку їх наявності [123; 124]. Положення цієї Кредитної угоди були ратифіковані Законом України «Про ратифікацію Меморандуму про взаєморозуміння між Україною як Позичальником та Європейським Союзом як Кредитором і Кредитної угоди між Україною як Позичальником та Національним банком України як Агентом Позичальника та Європейським Союзом як Кредитором (щодо отримання Україною макрофінансової допомоги Європейського Союзу у сумі до 1 мільярда 200 мільйонів євро)» [125].

Проаналізувавши зміст зазначених міжнародних кредитних угод відзначимо негативну тенденцію Уряду України до накопичення міжнародних боргових зобов'язань саме в іноземній валюті, що для України має вкрай негативні наслідки. Разом з тим підписання цих угод загальною сумою 4 млрд євро, і це лише за останні п'ять років, дає всі підстави стверджувати про неефективність Уряду України щодо здійснення боргової політики держави, неефективності здійснення управління державним боргом України та необхідності притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

Щодо нормативно-правового регулювання відносин у сфері державного боргу, то загалом можна сказати, що їх регулюють норми конституційного, фінансового, адміністративного права тощо.

Правові основи державного боргу містяться в **Конституції України**. Так, у ст. 92 Конституції України визначено, що виключно законами України встановлюються державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи [126, ст. 92].

Аналіз ст. 92 Конституції України дає змогу зробити висновок, що держава визнає державний борг об'єктивно необхідним чинником розвитку й функціонування фінансово-економічної, бюджетної, грошово-кредитної системи держави. Загальне правове регулювання державного боргу потрібно здійснювати конституційними законами. Сьогодні це Закони України «Про правонаступництво», «Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України», «Про цінні папери і фондовий ринок» та інші, Бюджетний кодекс України, щорічні закони про державний бюджет тощо. Очевидно, що навіть із назв перелічених законодавчих актів ми розуміємо, що розкриття й чіткої регламентації усіх відносин у сфері державного боргу не передбачено на законодавчому рівні. Нормативно-правове регулювання державного боргу розвивається ситуативно та не системно, оскільки базові категорії й механізми управління державним боргом законодавчо не визначені [105, с. 16].

Спеціальним кодифікованим нормативно-правовим актом, який урегулює відносини щодо державного боргу, є *Бюджетний кодекс України*, яким визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу [6].

Пунктом 10 ст. 16 Бюджетного кодексу України визначено, що Стратегія управління державним боргом на середньостроковий період формується з урахуванням показників, визначених Бюджетною декларацією та Законом про Державний бюджет України. Стратегія розробляється Міністерством фінансів України та затверджується Кабінетом Міністрів України щороку, не пізніше 1 червня року, що передує плановому [6]. Втім дана норма не виконується, адже наразі чинна Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2019–2022 роки прийнята на чотири роки. Також варто відзначити, що за дієвістю та ефективністю реалізації цілей даної Стратегії не передбачено здійснення контролю ні з боку Уряду, ні з боку Міністерства фінансів України, ні з боку Боргового агентства України.

Граничний обсяг державного (місцевого) боргу і гарантованого державою (Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста) боргу, граничний обсяг надання державних (місцевих) гарантій визначаються на кожний бюджетний період законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет). Загальний обсяг державного боргу та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 60 відсотків річного номінального обсягу валового внутрішнього продукту України.

До видатків бюджету не належать видатки на погашення боргу. Однак, захищеними видатками бюджету визначаються видатки загального фонду на обслуговування державного (місцевого) боргу.

Видатки місцевого бюджету на обслуговування місцевого боргу не можуть перевищувати 10 відсотків видатків загального фонду місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування місцевого боргу. До витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів належать, зокрема, погашення місцевого боргу, в тому числі за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах [6].

Н. Б. Ярошевич та Г. О. Сизранцев, аналізуючи норми Бюджетного кодексу України щодо державних і місцевих запозичень, відзначає, що дієвим важелем підвищення спрямованості боргової політики України на завдання економічного розвитку може стати інституційне розмежування запозичень, отримуваних з метою обслуговування та погашення державного боргу, та запозичень на цілі розвитку. З цією метою варто здійснити виведення бюджетних видатків розвитку в окремий розділ бюджету [112, с. 59; 127].

Закон України «Про особливості здійснення правочинів з державним, гарантованим державою боргом та місцевим боргом» спрямований на

забезпечення економічної безпеки держави, захист суспільних інтересів та інтересів держави у зв'язку з погашенням й обслуговуванням державного, гарантованого державою боргу та місцевого боргу. Кабінет Міністрів України має право приймати рішення про тимчасове зупинення здійснення платежів за всіма або деякими відповідними борговими зобов'язаннями. Тимчасове зупинення здійснення платежів запроваджується за кожним борговим зобов'язанням на строк до вчинення такого правочину (правочинів) та зміни умов відповідного запозичення щодо всіх кредиторів. У зв'язку з вчиненням правочинів з місцевим боргом за місцевими зовнішніми запозиченнями шляхом обміну (зміни умов діючих позик), випуску та продажу відповідних боргових зобов'язань міська рада має право приймати рішення про тимчасове зупинення здійснення платежів за всіма або деякими відповідними борговими зобов'язаннями. Тимчасове зупинення здійснення платежів запроваджується за кожним борговим зобов'язанням на строк до вчинення такого правочину (правочинів) та зміни умов відповідного запозичення щодо всіх кредиторів [128].

Передбачено два види правочинів, які можуть вчинятися з державним боргом за державними зовнішніми запозиченнями та гарантованим державою боргом за зовнішніми кредитами (позиками): 1) обмін (зміна умов діючих позик); 2) випуск і продаж відповідних боргових зобов'язань. Статтею 3 цього Закону передбачено можливість накладення мораторію на задоволення вимог кредиторів [128].

Виконання гарантійних зобов'язань держави щодо боргових зобов'язань, боржником за якими є: державний орган; державне підприємство, установа, організація (далі – державне підприємство); юридична особа, примусова реалізація майна якої забороняється відповідно до законодавства (визначено в *Законах України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень»* [129] та *«Про виконавче провадження»* [130]).

Таким чином, *презюмуючи викладене вище, вважаємо за необхідне внести пропозиції щодо необхідності прийняття окремого нормативно-*

правового акта – Закону України «Про державні боргові зобов'язання та державні гарантії», яким кожного року буде визначатися природа, основні принципи, мета й прерогативи державної боргової політики, розмір державного боргу, а також шляхи його виплати; встановлюватиметься обов'язковий контроль за відповідністю щорічного виконання взятих на себе Україною зобов'язань і своєчасного обслуговування державного та гарантованого боргу. Водночас у цьому акті повинні бути визначені механізми ефективного управління державним боргом і механізми обслуговування державного боргу, а також порядок формування й ведення реєстру боргових зобов'язань тощо. Також необхідно передбачити, що у разі визнання Урядом, Борговим агентством України результатів уповноважених здійснювати управління державним боргом як негативні, то встановити заходи відповідальності – як юридичної, так і персональної.

Наступною групою нормативно-правового регулювання є підзаконні акти, які визначають окремі питання регулювання та управління державним боргом, напрями здійснення інвестиційної діяльності, на реалізацію яких може утворюватися гарантований державою борг.

Постановою Кабінету Міністрів України від 3 квітня 1995 р. № 234 «Про пріоритетні напрями використання іноземних кредитів» визначено принципи відбору і розгляду проектів, фінансування яких буде здійснюватися за рахунок іноземних кредитів. Встановлено, що погашення іноземних кредитів, які залучаються українськими юридичними особами під гарантії або інші зобов'язання Уряду України здійснюється на умовах валютної самоокупності. Погашення іноземних кредитів за рахунок коштів державного бюджету може здійснюватися тільки у разі передбачення зазначених витрат у державному бюджеті за окремими рішеннями Уряду України [70].

Передбачено обов'язок Міністерства економічного розвитку України разом із заінтересованими міністерствами і відомствами щорічно подавати Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо внесення змін і доповнень до

пріоритетних напрямів використання іноземних кредитів. Утім відзначимо, що цей припис не виконується, так як відсутній щорічний перегляд і затвердження напрямів використання іноземних кредитів.

Встановлено обов'язок Фонду державного майна під час розгляду питання приватизації (корпоратизації) державних підприємств вживати заходів щодо визначення правонаступництва за їх зобов'язаннями щодо іноземних кредитів, одержуваних під гарантії або інші зобов'язання Уряду України.

Визначено, що до пріоритетних напрямів належать: електроенергетика; вугільна промисловість; металургійна промисловість; хімічна промисловість; нафтопереробна промисловість; машинобудування; промисловість будівельних матеріалів: впровадження у цементній промисловості технологій з використанням техногенних відходів, твердого палива; сільське господарство: закупівля засобів захисту рослин і тварин, діючої речовини хімічних засобів захисту рослин; харчова промисловість; транспорт; зв'язок; мікробіологічна промисловість; охорона здоров'я [70].

Таким чином, при отриманні відповідних кредитів в іноземній валюті в Україні утворюється державний гарантований борг. Відзначимо, що Законом України «Про Державний бюджет на 2021 рік» затверджено граничний розмір гарантованого державою боргу в сумі 350 489 693,4 тис. грн.

Постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2012 р. № 815 *«Про затвердження Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом»* визначено методологічні та організаційні засади здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом. Встановлено, що Міністерство фінансів України є місцевим фінансовим органом, який проводить оцінку ризиків з метою їх мінімізації; визначає оптимальне співвідношення очікуваних витрат державного (місцевого) бюджету з управління боргом до ризиків; проводить операції з управління боргом. Мінфін (місцевий фінансовий орган) затверджує програму управління боргом на відповідний

рік та оприлюднює її у місячний строк після початку відповідного бюджетного періоду на сайті Мінфіну (в офіційному друкованому виданні органу місцевого самоврядування) [131].

Так, за інформацією, що наведена в Звіті про виконання Програми управління державним боргом за 2019 рік, станом на 31 грудня 2019 р. державний борг України становив 1 761,4 млрд грн, або 74,4 млрд дол. США, зокрема: державний внутрішній борг – 829,5 млрд грн, або 35,0 млрд дол. США, державний зовнішній борг – 931,9,4 млрд грн, або 39,4 млрд дол. США. питома вага довгострокових боргових інструментів у структурі державного боргу дорівнювала 79,0 %, середньострокових – 18,9 %, короткострокових – 2,1 % (проти передбачених Програмою 77,8 %, 18,5 % та 3,7 % відповідно). Фактичні витрати державного бюджету з погашення та обслуговування державного боргу в 2019 р. становили 464,4 млрд грн порівняно з передбаченими у Програмі витратами в сумі 417,5 млрд грн. Обсяг платежів з погашення державного боргу становив 345,2 млрд грн (проти 272,2 млрд грн, передбачених Програмою), з яких: платежі з погашення державного внутрішнього боргу – 261,4 млрд грн, або 71,2 % (проти запланованих 150,5 млрд грн або 55,3 %); платежі з погашення державного зовнішнього боргу – 83,8 млрд грн або 28,8 % (проти запланованих 121,8 млрд грн або 44,7 % відповідно). Видатки з обслуговування державного боргу передбачено Програмою в обсязі 145,2 млрд грн, а фактично становили 119,2 млрд грн (або 82,1 % плану), з яких: видатки за державним внутрішнім боргом – 73,0 млрд грн (61,2 %), видатки за державним зовнішнім боргом – 46,2 млрд грн (38,8 %). Фактично державних запозичень у 2019 р. здійснено на суму 425,7 млрд грн, зокрема: державні запозичення до загального фонду державного бюджету – 409,7 млрд грн, або 101,2 % планового річного показника (з яких державні внутрішні запозичення – в обсязі 345,9 млрд грн, державні зовнішні запозичення – 63,8 млрд грн), державні запозичення до спеціального фонду державного бюджету – 15,9 млрд грн або 71,3 % планового річного

показника. Частка державних внутрішніх запозичень становила 81,3 % проти передбачених Програмою 58,4 % [132].

Водночас ст. 5 Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» станом на 31 грудня 2021 р. граничний обсяг державного боргу визначено в сумі 2 544 899 928,5 тис. грн [133].

Перевищення сум державних запозичень та обсягу державного боргу від запланованих розмірів викликає сумніви щодо ефективності схваленої постановою Кабінету Міністрів України «Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2019–2022 роки» та досягнення поставлених цілей: 1) збільшення частки державного боргу у національній валюті; 2) продовження середнього строку до погашення і забезпечення рівномірного графіка погашення державного боргу; 3) залучення довгострокового пільгового фінансування; 4) продовження розвитку міцних взаємовідносин з інвесторами та подальше удосконалення політики управління державним боргом [134].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2015 р. № 978-р. *«Про початок процедури реструктуризації державного та гарантованого державою боргу і його часткового списання»* схвалено основні умови пропозиції обміну (зміни умов) щодо розміщення нових облігацій зовнішніх державних позик України та основні умови пропозиції обміну (зміни умов) щодо розміщення державних деривативів [135]. Утім, у цьому Законі України відсутні норми, що визначають механізм реструктуризації державного та гарантованого державою боргу. Також не визначено гарантії захисту прав та інтересів самих кредиторів.

Водночас Постановою Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2015 р. № 1312-р. *«Про запровадження тимчасового зупинення здійснення платежів з погашення та обслуговування державного боргу і гарантованого державою боргу»* взагалі запроваджено тимчасове зупинення здійснення платежів з погашення та обслуговування державного боргу і гарантованого державою боргу за борговими зобов'язаннями [136]. Суб'єктами боржниками

відповідно до цього акта є Міністерство фінансів України, Державне космічне агентство України, Державне агентство автомобільних доріг України.

Таким чином, з аналізу зазначених актів очевидно, що права та інтереси кредиторів щодо виконання боргових зобов'язань не визначено, точно так як і не визначено механізм реструктуризації чи виконання боргових зобов'язань у випадку неможливості виконання боржником своїх обов'язків. Отже, у кредиторів немає упевненості у виконанні взятих на себе державою та боржником зобов'язань як при державному боргу, так і при гарантованому державою боргу.

Рішенням *Рахункової палати від 24 листопада 2020 р. № 31-2 затверджено Звіт про результати аналізу виконання Закону «Про Державний бюджет на 2020 рік»*, згідно з яким у результаті недонадходження запланованих на січень – вересень 2020 р. державних запозичень, доходів і коштів від повернення кредитів, план надходжень загального фонду державного бюджету не виконано на 122,1 млрд грн або 10,3 %. В умовах невиконання плану надходжень загального фонду недостатність ресурсу загального фонду на 1 жовтня 2020 р., за інформацією Казначейства, отриманою на запит Рахункової палати, становила 22,1 млрд грн, а заборгованість загального фонду перед ЄКР – 28,6 млрд грн [137].

Невиконання плану видатків у січні – вересні 2020 р. стало основною причиною виконання загального фонду державного бюджету з меншим від запланованого на звітний період дефіцитом, а спеціального фонду – з профіцитом. Державні запозичення становили 96,4 % надходжень для фінансування державного бюджету. Державний бюджет у звітному періоді виконано з дефіцитом у сумі 81,7 млрд грн, або 27,4 % граничного обсягу на 2020 рік, збільшеного в квітні у 3,1 рази – до 298,4 млрд грн. Загальний фонд державного бюджету виконано з дефіцитом у сумі 93,6 млрд грн, що на 47,2 % менше плану на звітний період (177,5 млрд грн). Це спричинено більшим невиконанням плану видатків і надання кредитів (94,0 млрд грн),

аніж доходів і повернення кредитів (10,2 млрд грн). При цьому дефіцит загального фонду державного бюджету значно зріс у вересні внаслідок здійснення видатків у більшому на 23,9 % обсязі від середньомісячного обсягу в умовах отримання доходів на 16,1 % менше від середньомісячного обсягу [138, с. 36].

Невиконання на 21,6 % плану на січень – вересень надходжень для фінансування державного бюджету спричинено недоотриманням державних запозичень, що в умовах недонадходження доходів загального фонду державного бюджету збільшує ризики невиконання бюджету за видатками і наданням кредитів. Для фінансування державного бюджету залучено 428,2 млрд грн, що на 118,3 млрд грн менше плану на звітний період. План не виконано за надходженнями від державних запозичень на 125,5 млрд грн, або 23,3 %. Надходження від внутрішніх державних запозичень у січні – вересні менші на 23,5 %, аніж у відповідному періоді попереднього року, і на 16,8 % планових на звітний період. Зменшився середній термін обігу внутрішніх запозичень [138, с. 38–39].

З аналізу зазначеного звіту вбачається, що обсяги отриманих кредитів у вигляді боргових зобов'язань потрійно збільшуються. На нашу думку, актуальним є питання звітності Уряду України щодо цільового використання взятих боргових зобов'язань.

У *«Порядку відображення операцій, пов'язаних з державним боргом, у разі планування та виконання державного бюджету»*, затвердженого Наказом Міністерства фінансів України від 28 січня 2004 р. № 42 визначено види операцій з управління державним боргом і порядок їх здійснення.

До операцій з управління державним боргом належать: 1) державне запозичення; 2) погашення державного боргу; 3) обслуговування державного боргу; 4) операції з активного управління державним боргом. Визначено особливості здійснення операцій, пов'язаних з борговими зобов'язаннями держави, при плануванні та виконанні державного бюджету, зокрема: позики на фінансування державного бюджету; позики на фінансування проєктів

розвитку та позики, що виникають у результаті визнання боргу; відображення операцій при реструктуризації боргових зобов'язань; позики на капіталізацію банків та/або акціонерних товариств [139].

До операцій з активного управління державним боргом при плануванні та виконанні державного бюджету належать: 1) видатки з управління державним боргом відображаються в складі видатків з обслуговування державного боргу; 2) платежі з дострокового погашення державного боргу або викупу державних цінних паперів та операцій з резервування/депонування коштів для здійснення майбутніх платежів за державним боргом відображаються у загальному фонді державного бюджету в частині «Фінансування»; 3) розміщення коштів на депозитах чи придбання цінних паперів, а також повернення коштів з депозитів чи пред'явлення цінних паперів відображається у загальному фонді державного бюджету в частині «Фінансування». Різниця між придбанням і пред'явленням цінних паперів впливає на фінансування державного бюджету; 4) відсотки (дохід) за депозитами зараховуються до загального фонду державного бюджету в частині «Доходи»; 5) результати операцій з цінними паперами відображаються у загальному фонді державного бюджету в частині «Видатки» як видатки з обслуговування державного боргу зі знаком плюс (мінус); 6) витрати, пов'язані з купівлею та конвертацією іноземної валюти, комісії банків за переказ коштів за платежами з активних операцій відображаються у загальному фонді державного бюджету в частині «Видатки» у складі видатків з обслуговування державного боргу [139].

Також акцентуємо увагу на необхідності узгодження термінів, які наведені в даному акті, з Бюджетним кодексом України, Цивільним кодексом України та Господарським кодексом України.

Наказом державного казначейства України *«Про затвердження Порядку обслуговування державного бюджету за видатками та операціями з надання та повернення кредитів, наданих за рахунок коштів державного бюджету»* від 25 травня 2004 р. № 89 затверджено порядок обслуговування

державного бюджету за видатками та операціями з надання й повернення кредитів, наданих за рахунок коштів державного бюджету, яким регламентовано організаційні взаємовідносини між органами Державного казначейства, розпорядниками, одержувачами бюджетних коштів, а також розподіл обов'язків і відповідальності між ними в процесі обслуговування Державного бюджету України за видатками з урахуванням вимог Бюджетного кодексу України [140].

Окремі питання обслуговування державного бюджету за видатками більш роз'яснені в листі *Державної казначейської служби України від 9 листопада 2004 р. № 07-06/2268-9903 «Про запровадження Порядку обслуговування державного бюджету за видатками» [141]* та в листі *Державної казначейської служби України від 10 серпня 2006 р. № 3.4-06/1429-7595 «Щодо порядку обслуговування державного бюджету за видатками» [142]*.

За офіційною інформацією Київської місцевої державної адміністрації щодо здійснення боргових зобов'язань суб'єктів господарювання комунальної власності територіальної громади м. Києва на 1 жовтня 2020 р. загальна сума боргових зобов'язань становить 10,94 млн євро. Позичальниками є: КП «Київпастрас» - 4,26 млн євро; КП «Київський метрополітен» – 5,16 млн євро; КП «Група впровадження проекту з енергозбереження в адміністративних і громадських будівлях м. Києва» виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) – 1,17 млн євро; КП «Група впровадження проекту з енергозбереження в адміністративних і громадських будівлях м. Києва» виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) – 0,35 млн євро. Ці боргові зобов'язання забезпечені Угодами про муніципальну підтримку та Прямими місцевими гарантіями НЕФКО [143]. Гарантом є Київська міська рада [144; 145].

Розпорядженням Київської місцевої державної адміністрації від 8 грудня 2020 р. № 1920 «Про схвалення проектів рішень Київської міської

ради «Про бюджет міста Києва на 2021 рік» та «Про Програму економічного і соціального розвитку м. Києва на 2021–2023 роки» визначено, що станом на 31 грудня 2021 р. граничний обсяг місцевого боргу міста Києва у сумі 1 674 297 600 грн, граничний обсяг надання місцевих гарантій у 2021 р. у сумі 11 797 514 130 грн. Встановлено, що місцеві гарантії можуть надаватися для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України, що належать до комунального сектору економіки міста Києва, розташовані на території міста Києва та здійснюють на цій території реалізацію інвестиційних проєктів, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури та/або впровадження ресурсозберігаючих технологій [146].

Таким чином, головною метою отримання місцевих зобов'язань органами місцевої виконавчої влади є підвищення якості життя населення відповідної об'єднаної територіальної громади, тоді ж як напрямами є підвищення енергоефективності та оптимізація витрат місцевих бюджетів на енергозберігаючі ресурси.

Узагальнюючи викладене вище, вважаємо, що **нормативно-правове регулювання державного боргу України** – це система норм права міжнародного та національного законодавства, які урегульовують суспільні відносини щодо утворення та погашення державного, місцевого боргу і гарантованого державою боргу, а також визначають повноваження та компетенцію уповноважених суб'єктів щодо виконання взятих на себе боргових зобов'язань України.

2.3 Суб'єкти адміністративно-правового регулювання державного боргу України

Адміністративно-правове регулювання державного боргу в Україні здійснюється широким колом суб'єктів, до яких відносяться як державні

органи, так і органи виконавчої влади. Разом з тим відзначимо, що кількість цих органів не дає можливості вести мову про позитивні результати їхньої діяльності. Зокрема, зі змісту звітів Рахункової палати стає очевидним, що результати діяльності Міністерства фінансів України щодо регулювання державного боргу, реалізації короткострокових програм управління державним боргом тощо незадовільні. Водночас, на нашу думку, діяльність окремих суб'єктів усе ж таки не вбачається доцільною з огляду на обсяг та специфіку виконуваних ними функцій. Також, наявні органи, які юридично створені, однак, сьогодні ще не функціонують. Втім, коли мова йде про суб'єктів адміністративно-правового регулювання державного боргу України, то, по-перше, потрібно розкрити повноваження та компетенцію всіх суб'єктів, що виконують певні повноваження в досліджуваній сфері діяльності; по-друге, здійснити аналіз ефективності результатів роботи відповідних органів з метою визначення необхідності їх функціонування. Саме тому нашим завданням є розкриття видів і повноважень суб'єктів адміністративно-правового регулювання державного боргу України.

Загалом в країнах Європейського Союзу систему державних органів, що виконують публічні функції, розглядають в розумінні поняття «публічна адміністрація»: 1) інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; 2) органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура та завдання якого визначені в законі (причому ці завдання належать до сфери функціонування держави) [147, с. 130].

У Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності під «публічною владою» (або органами публічної влади) визначено будь-яку установу публічного права (включаючи державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів [148].

Окрім державних органів, що здійснюють публічні функції, відносять також недержавних суб'єктів, але в частині виконання ними делегованих державою повноважень.

Дослідженням сутності поняття публічної адміністрації займалися і українські дослідники адміністративного права. Так, першим адміністративістом, який доводив теорії публічного адміністрування, публічної адміністрації та віднесення органів місцевого самоврядування до публічної адміністрації був Ю. Л. Панейко, який у своїй роботі «Теоретичні основи самоврядування» писав, що основою адміністративного права є те, що воно регулює організацію та діяльність публічної адміністрації [149].

В. К. Колпаков пропонує під поняттям публічна адміністрація розуміти правову категорію, зміст якої може розглядатися в двох вимірах: функціональний та організаційно-структурний. При функціональному підході – це діяльність відповідних структурних утворень з виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу [150]. При організаційно-структурному підході публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади. В українському праві публічною владою визнається: а) влада народу як безпосереднє народовладдя; б) державна влада - законодавча, виконавча, судова; в) місцеве самоврядування. Публічну владу в Україні здійснюють такі органи: по-перше, Верховна Рада України (парламент), Президент України (як владний інститут), місцеві ради. Вони реалізують владу народу, що знаходить вираз у виборчих процесах; по-друге, усі органи й установи, що реалізують державну владу. Наприклад, органи виконавчої влади, суди та інші; по-третє, усі органи й установи, що реалізують місцеве самоврядування. Наприклад, виконавчі комітети місцевих рад, громадські об'єднання, органи самоорганізації населення тощо. Таким чином, публічна адміністрація – це система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах [150].

У підручнику «Курс адміністративного права» адміністративісти Київської школи адміністративного права визначають публічну адміністрацію як систему органів публічної влади, які здійснюють свої завдання у сфері функціонування держави виключно в інтересах суспільства [151, с. 46]. Тобто, органи, що виконують функції з метою задоволення публічного інтересу та надають публічні послуги.

Отже, узагальнюючи теоретичні визначення поняття «публічна адміністрація», відзначимо, що **суб'єктами адміністративно-правового регулювання державного боргу в Україні є система суб'єктів публічної влади, які на підставі норм законодавства виконують завдання, що обумовлені утворенням, обслуговуванням і погашенням державного боргу та гарантованого державою боргу.**

До суб'єктів, які здійснюють адміністративно-правове регулювання державного боргу в Україні, на нашу думку, належать: Верховна Рада України та Комітет Верховної Ради України з питань державного бюджету; Національний банк України; Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, зокрема: Міністерство фінансів України, Міністерства юстиції України, Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Агентство з управління державним боргом України, Державна казначейська служба України, Фонд державного майна України, Державна аудиторська служба України; місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Розглянемо більш детально їх завдання та функції щодо державного бюджету.

Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україною. Регламентом Верховної Ради України визначено, що народні депутати, комітети формують свої пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік і не пізніше 1 жовтня року, що передуює плановому, направляють їх до комітету, до предмета відання якого

належать питання бюджету, з урахуванням вимог, зокрема, що пропозиції щодо збільшення витрат та/або зменшення надходжень державного бюджету мають визначати джерела їх покриття, включаючи види та обсяги витрат, що підлягають скороченню. Такі пропозиції та пропозиції до текстових статей проєкту закону про Державний бюджет України на наступний рік не можуть призводити до збільшення державного боргу і державних гарантій порівняно з їх граничним обсягом, передбаченим у поданому Кабінетом Міністрів України проєкті закону про Державний бюджет України на наступний рік [152, ст. 146].

Розгляд у другому читанні проєкту закону про Державний бюджет України на наступний рік завершується не пізніше 20 листопада року, що передує плановому. У другому читанні приймаються: граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) державного бюджету, граничний обсяг державного боргу та граничний обсяг надання державних гарантій; загальна сума доходів, видатків і кредитування державного бюджету; розмір мінімальної заробітної плати на відповідний бюджетний період, розмір прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для основних соціальних і демографічних груп населення та рівень забезпечення прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період; бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів та інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів [152, ст. 158].

Для здійснення за окремими напрямами законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій утворюються Комітети Верховної Ради України з числа народних депутатів України [153].

Профільним Комітетом Верховної Ради України, що здійснює законопроектну роботу, підготовку і попередній розгляд питань щодо державного боргу та гарантованого державою боргу, є Комітет Верховної Ради України з питань бюджету.

До предмета відання цього Комітету належать: державна бюджетна політика та міжбюджетні відносини; бюджетний процес (зокрема, середньострокове бюджетне планування, звітування про виконання бюджету, контроль за дотриманням бюджетного законодавства); Державний бюджет України; державний внутрішній і зовнішній борг; діяльність Рахункової палати; діяльність державних фінансових органів та органів державного фінансового контролю (Державної аудиторської служби України); проведення експертизи щодо впливу законопроектів, проектів інших актів на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини [154].

Як окремий суб'єкт державного регулювання процесів, пов'язаних з державним боргом і гарантованим державою боргом є *Національний банк України*.

Національний банк України є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначаються Конституцією України, Законом України «Про Національний банк України» та іншими законами України [155].

До компетенції Національного банку України щодо регулювання державного боргу та гарантованого державою боргу відноситься наступне: виконує операції по обслуговуванню державного боргу, пов'язані з розміщенням державних цінних паперів, їх погашенням і виплатою доходу за ними; встановлює прямі кореспондентські відносини з міжнародними депозитаріями з метою здійснення функцій грошово-кредитної політики та управління державним боргом з метою депонування облігацій зовнішньої державної позики в іноземних депозитаріях; подає запити на інформацію до органів виконавчої влади щодо щомісячної інформації про показники доходів, видатків і дефіциту державного та зведеного бюджетів, стан державного боргу (зовнішнього та внутрішнього) та графік платежів за ним [155].

Т. П. Вахненко та В. І. Форкун виокремлюють Нацбанк як спеціальний суб'єкт державного регулювання зовнішнього і внутрішнього боргу України. Також, науковці відзначають, що діяльність органів державної влади повинна зосереджуватись на підтримці платоспроможності економічних суб'єктів, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави. Національний банк України повинен забезпечувати підтримку ліквідності банків, яка має короткостроковий характер і надається під високоякісне забезпечення. Забезпечення стабільної банківської системи вважається одним із видів неочевидних умовних зобов'язань уряду, тому джерелом для фінансових вливань у статутний капітал банків і надання їм кредитної підтримки стають бюджетні кошти та емісійні ресурси. Проте очікування підтримки з боку держави породжує відому проблему «морального ризику» серед банків і веде до неефективного та несправедливого розподілу економічних ресурсів [156, с. 46–47; 109, с. 197].

Поряд з Національним банком України загальним суб'єктом регулювання державного боргу України, на нашу думку, є *Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку* (далі – НКЦПФР) – державний колегіальний орган, підпорядкований Президенту України, підзвітний Верховній Раді України. Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку здійснює державне регулювання ринку цінних паперів [157].

Наступним суб'єктом є вищий орган в системі центральних органів виконавчої влади – *Кабінет Міністрів України*. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України [158, ст. 20].

Відповідно до ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України у сфері економіки, фінансів, трудових відносин, зайнятості населення, трудової міграції, оплати та охорони праці обслуговує державний борг України, приймає рішення про випуск облігацій державних внутрішніх та зовнішніх позик [158, ст. 20].

Міністерство фінансів України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову, бюджетну та боргову політику [159].

Основними завданнями Мінфіну є:

1) забезпечення формування та реалізація державної фінансової, бюджетної та боргової політики;

2) управління державним боргом і гарантованим державою боргом, зокрема: розробляє та погоджує нормативно-правові акти з питань управління державним боргом; здійснює управління ризиками, пов'язаними з державним боргом; розробляє Стратегію управління державним боргом; здійснює прогноз фінансування державного бюджету; здійснює державні внутрішні та зовнішні запозичення у межах, визначених законом про Державний бюджет України; здійснює оперативний облік державного та гарантованого державою боргу; веде реєстр державних гарантій; здійснює погашення та обслуговування державного боргу; здійснює правочини з державним боргом, включаючи обмін, випуск, купівлю, викуп і продаж державних боргових зобов'язань, за умови дотримання граничного обсягу державного боргу на кінець бюджетного періоду; здійснює на відкритих аукціонах продаж прав вимоги простроченої більше трьох років заборгованості перед державою за кредитами (позиками), залученими державою або під державні гарантії, а також за кредитами з бюджету в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України; здійснює заходи, спрямовані на підвищення привабливості інвестування в державні цінні папери України, і комплексні заходи з поліпшення кредитного рейтингу України; затверджує порядок відбору та функціонування первинних дилерів;

затверджує та оприлюднює графік первинного розміщення державних цінних паперів [159, п. 40].

Також відповідно до «Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом» визначено також наступні повноваження Міністерства фінансів України саме як місцевого фінансового органу: 1) проводить оцінку ризиків з метою їх мінімізації; 2) визначає оптимальне співвідношення очікуваних витрат державного (місцевого) бюджету з управління боргом до ризиків; 3) проводить операції з управління боргом [131].

Міністерство фінансів України затверджує програму управління боргом на відповідний рік та оприлюднює її у місячний строк після початку відповідного бюджетного періоду на сайті Мінфіну (в офіційному друкованому виданні органу місцевого самоврядування). Програма управління боргом може переглядатися у разі суттєвих змін на внутрішньому ринку державних цінних паперів та/або облігацій місцевих позик і світових ринках капіталу, в макроекономічній ситуації, бюджетно-податковій, грошово-кредитній та валютній політиці, а також виникнення інших причин, які можуть значно ускладнити або унеможливити її виконання [131].

Також місцевий фінансовий орган готує не пізніше ніж через три місяці після закінчення бюджетного періоду звіт про виконання програми управління боргом за звітний бюджетний період та оприлюднює його на сайті Мінфіну (в офіційному друкованому виданні органу місцевого самоврядування). За результатами визначення оптимального співвідношення очікуваних витрат державного бюджету з управління боргом до ризиків, пов'язаних з управлінням державним боргом, Міністерство фінансів України включає до середньострокової стратегії управління державним боргом у частині управління ризиками: планові показники державного бюджету з управління державним боргом; способи запозичень, які планується використати для фінансування державного бюджету; прогностичні значення співвідношення зовнішнього та внутрішнього боргу, плаваючих і фіксованих

відсоткових ставок; прогнозні середньозважені строки погашення зовнішнього та внутрішнього державного боргу перед комерційними кредиторами, обсяги операцій з управління таким боргом [131].

У межах своїх повноважень Міністерство фінансів України протягом 2019–2020 рр. продовжило здійснення заходів для розвитку внутрішнього ринку державних цінних паперів. Було поглиблено комунікацію з первинними дилерами, продовжено оптимізацію кількості нових випусків на внутрішньому ринку, водночас збільшено їх ліквідний обсяг і визначено еталонні облігації (бенчмарки) [160, с. 8].

Таким чином, Міністерство фінансів України виконує, окрім, повноважень, визначених у Положенні про Міністерство фінансів України, також аналітично-прогностичні функції. Окрім того, даний суб'єкт потрібно відносити до спеціальних суб'єктів адміністративно-правового регулювання державного боргу. Також, можемо виокремити ще низку контрольних повноважень щодо управління державним боргом.

Для здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним боргом, Мінфін може проводити операції з: розміщення тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунку та коштів валютних рахунків державного бюджету на депозитах або шляхом придбання державних цінних паперів із зобов'язанням їх зворотного продажу з подальшим поверненням таких коштів до кінця поточного бюджетного періоду; короткострокового залучення коштів шляхом проведення операцій з розміщення короткострокових державних цінних паперів із строком обігу до 90 днів; дострокового викупу державних цінних паперів; обміну зобов'язань за державним боргом з метою заміни валюти, зменшення відсоткової ставки, продовження строку погашення такого зобов'язання [131].

Профільним структурним підрозділом Міністерства фінансів України щодо адміністративно-правового регулювання державного боргу та здійснення боргової політики держави є *Департамент боргової політики*.

Водночас відзначимо, що в структурі Міністерства фінансів України діє Урядовий уповноважений з питань управління державним боргом, який керує Апаратом Урядового уповноваженого з питань управління державним боргом (на правах сектору). Урядовий уповноважений з питань управління державним боргом є особою, уповноваженою Кабінетом Міністрів України на виконання консультативно-дорадчих функцій з питань управління державним боргом.

Основними завданнями Урядового уповноваженого є: 1) підготовка пропозицій щодо покращення структури державного боргу, зокрема шляхом вчинення відповідних правочинів з державним боргом, включаючи обмін, випуск, купівлю, викуп і продаж державних боргових зобов'язань; 2) підготовка та участь у проведенні переговорів з кредиторами України з питань управління державним боргом. Урядовий уповноважений відповідно до покладених на нього завдань: 1) подає Міністрові фінансів пропозиції щодо покращення структури державного боргу; 2) бере участь у підготовці та опрацюванні проектів актів законодавства з питань, що належать до його компетенції; 3) взаємодіє з центральними і місцевими органами виконавчої влади, іншими державними органами, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими органами, що утворені Кабінетом Міністрів України, а також з органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, державними банками, державними підприємствами, установами та організаціями з питань, що належать до його компетенції; 4) взаємодіє з відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій з питань, що належать до його компетенції [161].

Проаналізувавши та вивчивши адміністративно-правовий статус Урядового уповноваженого з питань управління державним боргом, на нашу думку, не зрозумілою є необхідність виокремлення самостійного статусу даному суб'єкту, адже, по-перше, Урядовий уповноважений з питань управління державним боргом виконує лише консультативно-дорадчі функції з питань управління державним боргом, що по суті є наданням консультацій,

здійсненню аналізу причин та умов, внесенням пропозицій щодо обговорення питань державного боргу, здійснює законопроектну роботу, узагальнює кількісні та якісні показники тощо, тобто не передбачає виконання адміністративних повноважень.

Етимологічно термін «консультативний» походить від латинського слова *consultans* (*consultantis*) та означає «той, хто радить» [162, с. 416]. У тлумачному словнику української мови це поняття визначено як «той, хто консультує з питань свого фаху; який має дорадчі права; установа, у якій фахівці допомагають порадами з яких-небудь питань» [163, с. 881]. Консультація зазвичай охоплює інформування громадськості органами публічної влади про поточний стан політичного процесу та прохання прокоментувати, висловити думки й відреагувати. Консультація актуальна на всіх етапах процесу прийняття рішень, передусім на етапах складання проекту політики, моніторингу та повторного формулювання [164, с. 3].

Термін «дорадчий» тлумачать як «той, хто має право лише обговорювати питання, а не вирішувати його» [165, с. 240]. Слово «орган» означає «організацію або установу, яка виконує певні функції у галузі державного управління» [162, с. 262]. Загалом етимологічні ознаки, які розкривають зміст поняття консультативно-дорадчого органу, чітко відображено в наукових і нормативно-правових підходах до його визначення. Зокрема, зарубіжні вчені В. Брайт та Н. Боржевеллі кореспондують консультативно-дорадчі органи з «утвореннями за участі представників громадськості, які мають внутрішню формалізовану структуру, за якими державні органи закріплюють певні повноваження і з якими консультуються з питань прийняття та виконання державних рішень» [166, с. 6]. У Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень цей термін визначено так: «... робоча група або комітет, у яких неурядові організації формують експертну групу разом з іншими зацікавленими сторонами й органами державної влади з метою розроблення рекомендацій стосовно перегляду політики» [164, с. 15].

Поняття консультативно-дорадчого органу визначено в чинному законодавстві України, що наочно свідчить про визнання на офіційному рівні важливості функціонування цих установ при органах публічної влади. Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України» від 17 червня 2009 р. № 599 консультативно-дорадчим органом є «постійно діючий або тимчасовий орган Кабінету Міністрів України, який утворюється ним для забезпечення здійснення своїх повноважень» [167].

По-друге, особа чи орган, які вчиняють певні дії щодо управління державним боргом, є особами, які наділені організаційно-розпорядчими та адміністративно-господарськими повноваженнями. Де, організаційно-розпорядчі обов'язки – це обов'язки по здійсненню керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності. Такі функції виконують, зокрема, керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних, колективних чи приватних підприємств, установ і організацій, їх заступники, керівники структурних підрозділів, їх заступники, особи, які керують ділянками робіт. У цьому випадку ми говоримо про ділянку робіт, пов'язаних з управління державним боргом. Тоді ж як адміністративно-господарські обов'язки – це обов'язки по управлінню або розпорядженню державним, колективним чи приватним майном [168; 169].

По-третє, з аналізу змісту постанови Кабінету Міністрів України «Питання Урядового уповноваженого з питань управління державним боргом» відзначимо, що досить нелогічним є виокремлення самостійного статусу Урядового уповноваженого з питань управління державним боргом в самостійну штатну одиницю, в підпорядкуванні якої перебуває апарат на правах сектору. Також відзначимо, що відповідно до офіційної інформації, яка розміщена на сайті Міністерства фінансів України [170], Урядовий

уповноважений з питань управління державним боргом керує Апаратом Урядового уповноваженого з питань управління державним боргом (на правах сектору). Тоді ж як відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 р. № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» самостійний сектор – структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за окремим напрямом діяльності органу виконавчої влади, функції якого неможливо поєднати з функціями інших структурних підрозділів, з чисельністю не менш як 2 працівники. Сектор очолює завідуючий. У разі потреби у складі департаменту, самостійного управління та самостійного відділу може утворюватися сектор з чисельністю не менш як 2 працівники. Такі сектори у складі департаменту та самостійного управління утворюються понад нормативну кількість відділів, а в складі самостійного відділу – понад мінімальну чисельність працівників самостійного відділу [171]. Таким чином, виникає питання визначення адміністративно-правового статусу Урядового уповноваженого з питань управління державним боргом Міністерства фінансів України. На нашу думку, логічним буде визначення саме як завідувача сектором з питань управління державним боргом і тоді цей суб'єкт буде мати більш широке коло повноважень та виконувати не консультаційно-дорадчі функції, а функції державного службовця.

Саме тому, пропонуємо доповнити п. 2 Постанови Кабінету Міністрів України «Питання Урядового уповноваженого з питань управління державним боргом» пунктом наступного змісту:

«Урядовий уповноважений з питань управління державним боргом є державним службовцем. Під час виконання своїх повноважень на нього поширюється Закон України «Про державну службу» та інші нормативно-правові акти, що урегульовують діяльність державних службовців».

Наступним суб'єктом адміністративно-правового регулювання державного боргу є *Державна казначейська служба України* (Казначейство)

– центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну політику у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, коштів клієнтів відповідно до законодавства, бухгалтерського обліку виконання бюджетів [172].

Основними завданнями Казначейства щодо адміністративно-правового регулювання державного боргу є: здійснення погашення та обслуговування державного боргу, здійснення платежів, пов'язаних з виконанням гарантійних зобов'язань держави, в національній та іноземній валютах за дорученням Мінфіну; здійснення операції з повернення кредитів, наданих за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів [172].

31 грудня кожного року органи Державної казначейської служби України працюють для погашення та обслуговування державного боргу в національній валюті. Так, станом на 1 грудня 2020 р. Казначейством було здійснено наступне фінансування за борговими операціями. Загальна сума виплати державного боргу, затвердженого Верховною Радою України на 2020 р., з урахуванням змін становить 2 966 560 986,00 грн, з них: - загальний фонд – заплановано 2 377 873 130,28 грн, виконано 89 074 133 351,95 грн; - спеціальний фонд – заплановано 226 620 000,00 грн, виконано 10 783 859 644,03 грн. Водночас план на звітний рік з урахуванням внесених змін становить 298 756 303 508,00 грн, з них виконано за звітний період 99 857 992 995,98 грн.

Що ж стосується місцевого державного боргу, то ситуація наступна. Загальна сума виплати внутрішніх запозичень затвердженого Верховною Радою України на 2020 рік місцевого державного боргу з урахуванням змін становить 8 878 070 474,37 грн, з них: - загальний фонд – заплановано 9 000 000,00 грн, виконано 0 грн; - спеціальний фонд – заплановано 8 869 070 474,37 грн, виконано 4 782 902 212,51 грн. План на звітний рік з урахуванням внесених змін становить 8 878 070 474,37 грн, з них виконано за звітний період 4 782 902 212,51 грн.

У структурі Державної казначейської служби України діє самостійний структурний підрозділ – Відділ обслуговування державного боргу.

Основними завданнями Відділу є:

1) забезпечення проведення платежів з погашення та обслуговування державного боргу, платежів, пов'язаних з виконанням гарантійних зобов'язань держави, в національній та іноземній валютах за дорученням Мінфіну; 2) здійснення контролю при зарахуванні коштів від державних запозичень; 3) забезпечення проведення операцій з державним боргом та їх облік; 4) забезпечення відображення в обліку виконання державного бюджету заборгованості перед державним бюджетом за кредитами, залученими державою та/або під державні гарантії; 5) здійснення випуску і забезпечення погашення фінансових казначейських векселів, випущених для погашення заборгованості за рішеннями Європейського суду з прав людини та національних судів, виконання яких гарантовано державою [173].

Відділ, відповідно до покладених на нього завдань, виконує такі функції: 1) контроль за бюджетними асигнуваннями та змінами до них по витратах бюджету з обслуговування та погашення державного боргу; 2) складання пропозицій на відкриття асигнувань для надання кредитів із загального фонду державного бюджету в частині виконання державою гарантійних зобов'язань за позичальників, що отримали кредити під державні гарантії, на підставі графіків, наданих Мінфіном; 3) відкриття асигнувань за платежами з обслуговування державного боргу, що здійснюються у національній валюті, через реєстраційні рахунки, відкриті на ім'я Мінфіну в Казначействі; 4) формування розпоряджень для проведення закупівлі (конвертації) іноземної валюти для здійснення платежів з погашення та обслуговування державного боргу, виконання державою гарантійних зобов'язань за позичальників, що отримали кредити під державні гарантії; 5) проведення перевірки розпорядчих документів Мінфіну щодо здійснення операцій за державним боргом; 6) формування розпоряджень на перерахування коштів з рахунків державного бюджету на

витрати з погашення і обслуговування державного боргу та виконання державою гарантійних зобов'язань; 7) формування розпоряджень Національному банку України на переказ ОВДП з рахунку у цінних паперах, відкритому в Національному банку України на ім'я Казначейства, на рахунки банків; 8) формування розпоряджень на відображення в обліку виконання державного бюджету операцій по розміщенню облігацій та/або операцій по придбанню (обміну), пред'явленню цінних паперів; 9) забезпечення відображення в обліку виконання державного бюджету стану державного та гарантованого державою боргу [173].

До повноважень *Міністерства юстиції України* належить проведення правової експертизи проєктів міжнародних договорів України, підготовка висновків щодо здійснення внутрішньодержавних процедур, необхідних для набрання чинності такими договорами, а також юридичні висновки, інші матеріали, необхідні для набрання чинності міжнародними кредитними (гарантійними) договорами України [174].

Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України забезпечує координацію роботи з підготовки та реалізації проєктів у сфері стратегічних галузей промисловості, що передбачають залучення іноземних кредитів під державні гарантії [175].

Також якщо проаналізувати зміст повноважень центральних органів виконавчої влади щодо особливостей їхньої діяльності, то можемо виокремити також як суб'єктів загальної компетенції - *Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України*, яке разом із заінтересованими міністерствами і відомствами щорічно подає Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо внесення змін і доповнень до пріоритетних напрямів використання іноземних кредитів; проводить аналіз впливу інструментів валютно-курсової, грошово-кредитної політики на розвиток економіки, розробляє пропозиції щодо підвищення ефективності їх використання для досягнення економічного зростання; розробляє в межах повноважень, передбачених законом, пропозиції щодо вдосконалення

бюджетного та податкового законодавства; бере участь у формуванні та реалізації в межах повноважень, передбачених законом, державної фінансової, бюджетної та податкової політики, складенні прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди [176].

А також *Фонд державного майна України*, який під час розгляду питання приватизації (корпоратизації) державних підприємств повинен вживати заходів для визначення правонаступництва за їх зобов'язаннями щодо іноземних кредитів, одержуваних під гарантії або інші зобов'язання Уряду України [70].

Наступним суб'єктом, діяльність якого здійснюється щодо окремих питань державного боргу та безпосередньо виконання боргових зобов'язань - *Державна аудиторська служба України*, яка здійснює контроль за цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), отриманих під державні (місцеві) гарантії; достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах під час складання планових бюджетних показників і відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов'язань відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі); відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів довгострокових зобов'язань за енергосервісом, затвердженим в установленому порядку умовам закупівлі енергосервісу; дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів [177].

Спеціальним суб'єктом адміністративно-правового регулювання державного боргу України є *Рахункова палата*. Рахункова палата від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням.

Рахункова палата здійснює фінансовий аудит та аудит ефективності щодо надання кредитів з державного бюджету і повернення таких коштів до державного бюджету; операцій щодо державних внутрішніх та зовнішніх

запозичень, державних гарантій, обслуговування і погашення державного та гарантованого державою боргу; використання кредитів (позик), залучених державою до спеціального фонду державного бюджету від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, виконання міжнародних договорів України, що призводить до фінансових наслідків для державного бюджету, у межах, які стосуються таких наслідків [178].

Рахункова палата в межах повноважень здійснює контроль за:

- 1) станом державного боргу та гарантованого державою боргу, порядком утворення, обслуговування і погашення таких боргів;
- 2) дефіцитом (профіцитом) державного бюджету та джерелами фінансування державного бюджету;
- 3) цільовим і ефективним використанням та своєчасним поверненням кредитів (позик), залучених державою до спеціального фонду державного бюджету;
- 4) дотриманням граничного обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу, а також виконанням плану заходів з приведення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до встановлених вимог;
- 5) відшкодуванням суб'єктами господарювання, які отримали кредити (позики) під державні гарантії, витрат державного бюджету, що виникли внаслідок виконання державою гарантійних зобов'язань перед кредиторами [178].

При здійсненні контролю за державним боргом і гарантованим державою боргом Рахункова палата досліджує:

- 1) кредитні договори та нормативно-правові акти, за якими виникають державні боргові зобов'язання та гарантійні зобов'язання, здійснюються платежі з обслуговування і погашення державного боргу та гарантованого державою боргу;
- 2) ефективність управління державним боргом та гарантованим державою боргом;
- 3) ефективність розміщення тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунка і коштів валютних рахунків державного бюджету на депозитах або шляхом придбання державних цінних паперів [178].

Таким чином, Рахункова палата є фінансово контролюючим органом, який водночас взаємодіє з іншими суб'єктами щодо питань, пов'язаних з

державним боргом і гарантованим державою боргом, а також у своїх звітах на основі аналізу статистичних фінансових даних та аналітичних даних дає оцінку діяльності інших органів стосовно досліджуваного питання (наприклад, Міністерству фінансів України).

Спеціальним суб'єктом є *Агентство з управління державним боргом України*.

Агентство з управління державним боргом України (Боргове агентство) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну бюджетну політику у сфері управління державним боргом та гарантованим державою боргом [179].

Основними завданнями Боргового агентства є: 1) реалізація державної бюджетної політики у сфері управління державним боргом та гарантованим державою боргом; 2) внесення на розгляд Міністра фінансів пропозицій щодо формування державної бюджетної політики у сфері управління державним боргом та гарантованим державою боргом [179].

До повноважень Боргового агентства належить: 1) здійснення державних внутрішніх та зовнішніх запозичень з урахуванням середньострокової стратегії управління державним боргом на відповідний період; 2) є емітентом державних боргових цінних паперів України, в тому числі державних облігацій, казначейських зобов'язань і державних деривативів України; 3) взаємодіє з первинними дилерами, затверджує порядок відбору та функціонування первинних дилерів; 4) затверджує та оприлюднює графік проведення аукціонів з розміщення державних боргових цінних паперів на внутрішньому ринку, який може уточнюватися у зв'язку із зміною умов державних запозичень та/або кон'юнктури фінансового ринку; 5) розробляє та поновлює проспекти емісій державних боргових цінних паперів; 6) здійснює правочини з державним боргом, включаючи обмін, випуск, купівлю, викуп і продаж державних боргових зобов'язань, використання деривативів та здійснення операцій купівлі (продажу) цінних

паперів із зобов'язанням зворотного їх продажу (купівлі) через визначений строк за заздалегідь обумовленою ціною, що здійснюється на основі єдиного договору (операцій РЕПО), за погодженням з Міністром фінансів за умови дотримання граничного обсягу державного боргу на кінець бюджетного періоду; 7) здійснює управління ліквідністю єдиного казначейського рахунка та валютних рахунків державного бюджету, в тому числі розміщує тимчасово вільні кошти єдиного казначейського рахунка та кошти валютних рахунків державного бюджету за погодженням з Міністром фінансів; 8) здійснює оперативний облік державного боргу та гарантованого державою боргу; 9) веде Реєстр державного боргу і гарантованого державою боргу, Реєстр державних гарантій та щомісяця опубліковує витяги з них на власному офіційному вебсайті; 10) готує та подає Мінфіну пропозиції до прогнозу основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період, Бюджетної декларації та середньострокової стратегії управління державним боргом на відповідний період з питань, що належать до компетенції Боргового агентства; 11) подає Мінфіну пропозиції до проекту Державного бюджету України і звітування про його виконання в частині, що стосується показників державних запозичень, обслуговування і погашення державного боргу та гарантованого державою боргу, надання державних гарантій, здійснення активних операцій з управління державним боргом та інших питань, що належать до компетенції Боргового агентства; 12) готує та подає Мінфіну пропозиції щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України на відповідний рік з питань, що належать до компетенції Боргового агентства; 13) готує та подає Мінфіну інформаційно-аналітичні матеріали до проекту Державного бюджету України, законопроекту щодо внесення змін до Державного бюджету України та з інших питань, що належать до компетенції Боргового агентства; 14) розробляє та подає Мінфіну план державних запозичень до загального фонду державного бюджету; 15) складає та подає Мінфіну прогноз фінансування загального фонду державного бюджету на короткостроковий та

середньостроковий періоди; 16) організовує здійснення платежів з погашення та обслуговування державного боргу, платежів за операціями, пов'язаними з державним боргом, готує інформацію про прострочені платежі з пропозиціями щодо здійснення відповідних заходів; 17) організовує здійснення витрат, пов'язаних з виконанням державою гарантійних зобов'язань; 18) організовує здійснення видатків на виплати за державними деривативами, проводить аналіз та здійснює активні операції з державними деривативами відповідно до рішень Кабінету Міністрів України; 19) забезпечує оперативний облік, контроль та аналіз показників державного боргу та гарантованого державою боргу, контроль за здійсненням платежів, пов'язаних з гарантованим державою боргом, узагальнює звітність за всіма операціями, пов'язаними з управлінням державним боргом та гарантованим державою боргом; 20) забезпечує відповідно до законодавства розповсюдження звітності щодо державного боргу та гарантованого державою боргу; 21) готує інформацію про стан державного боргу і гарантованого державою боргу для включення її до звіту про виконання закону про Державний бюджет України та подає її Мінфіну; 22) готує щорічні звіти про виконання середньострокової стратегії управління державним боргом на відповідний період та про результати управління державним боргом та гарантованим державою боргом, оприлюднює такі звіти на власному офіційному веб-сайті не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним; 23) здійснює розрахунок прогностичних коротко-, середньо- та довгострокових показників державного боргу та гарантованого державою боргу, їх співвідношення з основними макроекономічними показниками розвитку економіки України; 24) здійснює ідентифікацію, оцінку ризиків, пов'язаних з державним боргом та гарантованим державою боргом, та здійснює заходи з їх мінімізації; 25) вивчає міжнародний досвід з питань управління державним боргом та гарантованим державою боргом, проводить порівняльний аналіз боргових показників, систем управління державним боргом та гарантованим державою боргом України та інших країн світу для

підготовки пропозицій щодо застосування нових інструментів боргової політики, вдосконалення нормативно-правової бази із зазначених питань; 2б) забезпечує функціонування інформаційно-аналітичної системи щодо оперативного обліку та аналізу державного боргу та гарантованого державою боргу, регламентує доступ до неї Мінфіну і Казначейства, вживає заходів до захисту відповідної інформації та ін. [179].

Для підготовки рекомендацій щодо виконання завдань, що належать до компетенції Боргового агентства, в Борговому агентстві може утворюватися колегія як консультативно-дорадчий орган.

Найнижчим рівнем органів виконавчої влади, які здійснюють регулювання державного боргу України, є місцеві органи публічної адміністрації – *місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування*.

Видатки місцевих бюджетів спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаної із здійсненням інвестиційної діяльності, здійснення інших заходів, пов'язаних з розширенням відтворенням, а також на погашення місцевого боргу. Залишки коштів (зокрема, боргові зобов'язання), які утворилися на кінець бюджетного періоду на рахунках бюджетів розформованих територіальних громад, перераховуються одночасно до бюджету сформованої територіальної громади на підставі платіжних доручень за підписом сільського, селищного, міського голови, обраного сформованою територіальною громадою, або керівника відповідного місцевого фінансового органу, утвореного до затвердження Кабінетом Міністрів України територій територіальних громад. Розподіл залишків коштів має бути пропорційним розподілу фінансових (боргових) та/або майнових зобов'язань, що здійснюється у порядку правонаступництва, що обов'язково відображається у відповідному передавальному акті або розподільчому балансі [180; 181].

Таким чином, узагальнюючи викладене вище, тезисно відзначимо наступне.

1. Міністерство фінансів України, Агентство з управління державним боргом України та Державна казначейська служба України є спеціальними суб'єктами адміністративно-правового регулювання державного боргу України;

2. Потребує перегляду структура Міністерства фінансів України в частині недоречності функціонування окремого підрозділу - Апарату Урядового уповноваженого з питань управління державним боргом (на правах сектору). При тому, що в Міністерстві фінансів України функціонує самостійний підрозділ, який займається питаннями державного боргу та гарантованого державою боргу – Департамент боргової політики;

3. З аналізу звітів Рахункової палати про виконання Програми управління державним боргом за 2018, 2019 роки вбачається, що діяльність Міністерства фінансів України є неефективною, про що свідчить відсутність законодавчо визначеного плану заходів з приведення загального обсягу державного та гарантованого державою боргу до безпечного рівня, програмних і стратегічних документів, які визначають пріоритетні цілі та завдання управління державним боргом на перспективу, створює загрозу неконтрольованого зростання боргу, спрямування в майбутньому значних ресурсів державного бюджету на його погашення й обслуговування;

4. Наявність значних витрат з обслуговування та погашення державного боргу створює ризик відсутності можливості його рефінансування, чинить додатковий тиск на державний бюджет, негативно впливає на його збалансованість. Саме тому, актуальності набуває необхідність розроблення нових інструментів рефінансування суми державного боргу та рефінансування суми обслуговування державного боргу;

5. У діяльності виокремлених нами вище суб'єктів адміністративно-правового регулювання державного боргу України відсутні інструменти здійснення контролю за наданням кожним з органів звітності щодо результатів їхньої роботи, що спрямовані на запобігання збільшення обсягу боргу.

6. Необхідно акцентувати увагу на не визначенні в Положенні про Міністерство фінансів України повноважень, що стосуються оцінки ризиків, пов'язаних з державним боргом, зокрема зменшення виявлених ризиків;

7. У нормативно-правових актах, що визначають правовий статус досліджуваних суб'єктів адміністративно-правового регулювання державного боргу України, відсутні положення, що стосуються форм і способів їх взаємодії один з одним з питань державного боргу, гарантованого державою боргу.

2.4 Засоби адміністративно-правового регулювання державного боргу України

Сфера адміністративно-правового регулювання державного боргу України характеризується використанням широкого кола способів і прийомів, які використовуються уповноваженими суб'єктами з відповідною метою. Даним засобам характерна управлінська природа та імперативність приписів. Також, варто акцентувати увагу на їх економічній природі. Складність виокремлення певних видів засобів адміністративно-правового регулювання державного боргу України, на нашу думку, полягає у складності відмежування економічних та адміністративних засобів і врахування особливостей порядку їх застосування. Також, варто відзначити, що окремі види засобів адміністративно-правового регулювання державного боргу України визначені не в законодавчих актах, наприклад, Бюджетний кодекс України, а й в низці підзаконних нормативно-правових актів, а частина з них взагалі законодавчо не урегульована, наприклад, процедура здійснення моніторингу цільового використання державних запозичень і державних гарантій. Саме тому, нашим завданням наразі є виокремлення та розкриття змісту засобів адміністративно-правового регулювання державного боргу України.

У теорії права науковці неоднозначно підходять до визначення поняття «правові засоби», що є родовим поняттям досліджуваної нами категорії. Наведемо визначення поняття «правові засоби» окремими науковцями.

Так, С.С. Алексєєв стверджує, що правові засоби – це норми права, індивідуальні приписи та веління, договори, засоби юридичної техніки, усі інші інструменти регулювання, що розглядаються в єдності характерного для них змісту і форми. Така постановка проблеми дозволяє з'ясувати, що всі інші інституціональні правові феномени – похідні від мінімальних, первинних, «примітивних» правових засобів, які утворюються шляхом типізації, структурного ускладнення, придбання нормативного характеру. У результаті цього істотно збагачується масив даних про будову і сутнісні характеристики позитивного права загалом, з'являється можливість відмежування від обов'язкової прив'язки всіх правових явищ виключно до норм права, з'ясування унікальних характеристик останніх як структурно складних правових засобів. На переконання вченого, «... питання правових засобів – це не стільки питання відокремлення в особливий підрозділ тих чи інших фрагментів правової дійсності, скільки питання їх особливого бачення в строго певному ракурсі їх функціонального призначення, їх ролі як інструментів оптимального вирішення соціальних завдань ... у всіх випадках перед нами фрагменти правової дійсності, які розглядаються з точки зору їхніх функцій, їхньої ролі як інструментів юридичного впливу [182, с. 12; 183; 184].

Б.І. Пугинський зазначає, що правові засоби являють собою «комбінації юридично значущих дій, що здійснюються суб'єктами з дозволенним ступенем розсуду і слугують досягненню їхніх цілей (інтересів), які не суперечать законодавству та інтересам суспільства». Учений виокремив такі види цивільно-правових засобів: договір, позадоговірні зобов'язання, кошти забезпечення реалізації права та юридичних обов'язків, допоміжні засоби. Незважаючи на обґрунтовану критику цього підходу, варто відзначити позитивний аспект концепції Б.І. Пугинського, який полягає в тому, що йому

першому вдалося, хоча і на галузевому рівні, обґрунтувати висновок про доцільність формування нового наукового напрямку – теорії правових засобів [185, с. 84; 183; 184].

А.В. Малько визначає правові засоби як правові явища, що виражаються в інструментах (установленнях) і діяннях (технологіях), за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права, забезпечується досягнення соціально корисних цілей [186, с. 66]. Ключовим у цьому визначенні є задоволення інтересів, саме публічних інтересів. Суб'єктами задоволення цих публічних інтересів є органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

М. І. Матузов і А. В. Малько виокремлюють такі ознаки правових засобів: 1) виражають собою всезагальнюючі юридичні способи забезпечення інтересів суб'єктів права, досягнення поставлених цілей (у чому виявляється соціальна цінність цих утворень і загалом права); 2) відображають інформаційно-енергетичні якості й ресурси права, що надає їм особливу юридичну силу, спрямовану на подолання перешкод, що стоять на шляху задоволення інтересів учасників правовідносин; 3) поєднуючись певним чином, виступають основними працюючими частинами (елементами) дії права, механізму правового регулювання, правових режимів (тобто функціональної сторони права); 4) призводять до юридичних наслідків, конкретних результатів, тієї чи іншої міри ефективності правового регулювання; 5) забезпечуються державою [186; 184].

Водночас автори класифікують правові засоби за різними підставами залежно від: 1) ступеня складності – на первинні (елементарні) і комплексні (складові). Якщо до перших належать найпростіші й неподільні розпорядження – суб'єктивні права та юридичні обов'язки, заохочення і покарання, пільги і заборони тощо, то до других – комбіновані, що складаються з найпростіших – договір, норма, інститут, правовий режим; 2) ролі – на регулятивні (дозволи) й охоронні (заходи захисту); 3) предмета правового регулювання – на конституційні, адміністративні, цивільні,

кримінальні та ін.; 4) характеру – на матеріально-правові (рекомендації) і процесуальні (позов); 5) значимості наслідків – на звичайні (штраф) і виняткові (смертна кара); 6) часу дії – на постійні (громадянство) і тимчасові (премія); 7) виду правового регулювання – на нормативні (встановлені в нормах права заборони) та індивідуальні (акт застосування права, акт реалізації прав та обов'язків); 8) інформаційно-психологічної спрямованості – на стимулюючі (пільги) й обмежуючі (призупиняючі) [187; 184].

Досліджуючи сутність правових засобів, Д.М. Бахрах виокремлює засоби адміністрування і засоби владного впливу. До адміністративно-правових засобів впливу автор відносить реєстрацію, ліцензування, адміністративний договір та ін. [188, с. 31]. На нашу думку, адміністративні засоби за своєю природою виражають владний вплив суб'єкта влади та є імперативними. Саме тому, адміністративні засоби і вирізняються від інших видів засобів.

Учений визначає поняття правових засобів через призму методу управлінської діяльності. На думку Д. М. Бахраха, поняття методу насамперед пов'язане з діяльністю, але не з будь-якою, а з цілеспрямованою. Така діяльність виступає як сукупність прийомів, способів досягнення наміченого результату. Автор зазначає, що загалом способи цілеспрямованого впливу на людей детерміновані об'єктивними умовами. Вони значною мірою обумовлені станом продуктивних сил, характером виробничих відносин, взаєминами класів та іншими конкретними історичними умовами. Крім того, методи владарювання залежать і від особливостей об'єкта впливу, рівня культури та низки інших об'єктивних обставин. Вибір методів детермінований метою та характером вирішуваних завдань. Наприклад, такі завдання, як безпека на дорогах і збільшення кількості населення (зниження або підвищення рівня народжуваності) вимагають різних способів адміністративного впливу. Лише невелика кількість суспільних відносин жорстко диктує вибір методу впливу. Зазвичай мета досягається різними засобами. Звичайно, їх цінність нерівнозначна,

оскільки використання одних вимагає великих витрат часу і сил, ніж інших, неоднакові й побічні наслідки. У кожному конкретному випадку суб'єкт влади повинен знайти найбільш доцільні та прогресивні методи, шляхи, засоби вирішення завдань, а засоби складаються з коштів, прийомів, дій [188].

Д. М. Бахрах акцентує увагу на тому, що поняття «засіб», «спосіб», «метод» пов'язані між собою метою, досягнення якої вони прагнуть. Методи можна розуміти як інструменти досягнення цілей. Використовуючи інструментальний підхід, з урахуванням наявної системи загальних адміністративних функцій можна виокремити різні методи і способи адміністративного впливу [188]. На нашу думку, спільним для цих правових категорій є бажання досягнення наміченої цілі. Водночас, коли йдеться про «засіб», то маємо на увазі систему правових інструментів, за допомогою яких можна досягти поставленої мети.

Адміністративно-правові засоби є видами правових засобів, дослідженню яких ми приділимо більшу увагу в цьому підрозділі.

А. В. Куракін, здійснюючи дослідження теорії адміністративно-правових засобів, дійшов висновку, що категорія «засіб» є загальнонауковою та універсальною [189].

Адміністративно-правові засоби в комплексі є одним з ефективних структурних елементів управлінської діяльності публічних органів, спрямованої на формування і розвиток суспільних відносин щодо адміністративно-правового регулювання державного боргу. Особливості змісту і порядок застосування специфічних адміністративно-правових засобів та їх види визначено в законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах [184].

Таким чином, засоби адміністративно-правового регулювання державного боргу України мають управлінську природу та економічну видовість, при цьому всі вони взаємопов'язані й взаємозалежні, становлять цілісну систему, взаємопов'язані із засобами регулювання інших сфер

діяльності публічних органів управління.

Тільки раціональне використання різноманітних засобів у взаємозв'язку, обґрунтований вибір основних з них, уміле поєднання створюють умови для належного забезпечення адміністрування відповідної сфери діяльності, сприяють досягненню намічених результатів. Вибір конкретного адміністративно-правового засобу визначається правовими актами України, доцільність його застосування в тій чи іншій ситуації визначається умовами, що склалися, наявністю певних обставин, відповідно до напрямку господарської діяльності [190].

Л. Уайт стверджував, що оптимізація використання засобів в адміністративно-державному управлінні має бути орієнтована на досягнення поставлених цілей з максимальною ефективністю при мінімальних витратах [191, с. 40–44; 184].

В. В. Лазарев розглядає засоби державного управління як елемент механізму функціонування державної влади, під яким пропонує розуміти всю сукупність внутрішніх факторів, інститутів, засобів, що забезпечують дію складових частин держави в їх взаємозалежності [192].

Н. В. Боровко, досліджуючи адміністративно-правові методи, констатує, що переконання належить до прямих (адміністративних) методів державного управління. При цьому засобами переконання можуть бути: навчання – процес цілеспрямованого формування знань, умінь і навичок; пропаганда – поширення в масах і роз'яснення ідей, навчань та знань; агітація – поширення ідей з метою залучення мас до активної суспільно-політичної діяльності; роз'яснювальна робота – діяльність із пояснення змісту чого-небудь; критика – негативне судження і вказівка недоліків в будь-якій або будь-чій роботі; осуд антисоціальної поведінки – вираз несхвалення, осуд поведінки, що відхиляється від норми (девіантної); обмін досвідом [193, с. 143; 184].

Отже, під *засобом публічного адміністрування* пропонуємо розуміти *елемент механізму адміністративно-правового регулювання, що забезпечує функціонування інших складових.*

Адміністративно-правові засоби характеризуються такими особливостями: 1) застосовуються для досягнення поставлених цілей; 2) мають юридичну силу, так як нормативно визначені у відповідних законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах; 3) є складовими частинами механізму адміністративно-правового регулювання; 4) мають юридичні наслідки; 5) є інструментами здійснення управлінської діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Таким чином, під **засобами адміністративно-правового регулювання державного боргу України** пропонуємо розуміти *сукупність способів і прийомів, за допомогою яких державні органи та органи місцевого самоврядування урегульовують суспільні відносини щодо формування й виплати державного боргу, виконання боргових зобов'язань та зобов'язань державних гарантій (гарантійних).*

У результаті аналізу чинного адміністративного законодавства і практики його застосування серед засобів адміністративно-правового регулювання державного боргу можна виокремити:

1) контроль за адміністративно-правовим регулюванням державного боргу. Включає в себе такі форми: - звіт про виконання зобов'язань за державним боргом і гарантованим державою боргом; - аудит показників державного боргу та гарантованого державою боргу; - контроль за зміненням валютних курсів і відсоткових ставок; - нагляд за адміністративно-правовим регулюванням державного боргу;

2) цільовий вплив на структуру державного боргу та гарантованого державою боргу, включаючи терміни боргового портфеля;

3) оцінка ефективності управління бюджетними коштами та оцінка ризиків отримання державних запозичень і видання державних гарантій;

4) моніторинг цільового використання державних запозичень і державних гарантій;

5) юридична відповідальність позичальника (боржника), гаранта і кредитора за порушення умов договорів.

Згідно з Лімською декларацією керівних принципів контролю організація контролю є обов'язковим елементом управління суспільними фінансовими засобами, так як таке управління тягне за собою відповідальність перед суспільством. Контроль – не самоціль, а невід'ємна частина системи регулювання, метою якої є виявлення відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів, законності, ефективності та економії витрачання матеріальних ресурсів на можливо більш ранній стадії з тим, щоб мати можливість прийняти коригуючі заходи, в окремих випадках – притягнути винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяний збиток або вжити заходів щодо запобігання або зменшення кількості таких порушень у майбутньому. Цілі контрольної роботи вищого контрольного органу – законність, правильність, ефективність й економічність управління грошовими і матеріальними засобами – в основному однаково важливі [194].

Суб'єктами здійснення контролю за виконанням зобов'язань по державному боргу та гарантованому державою боргу є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України, Боргове агентство.

Так, Бюджетним кодексом України визначено, що Міністерство фінансів України здійснює контроль за управлінням державним боргом і гарантованим державою боргом, забезпечуючи визначення організаційно-методологічних засад здійснення такого управління й систематичне проведення аналізу результатів та ефективності такого управління. Рахункова палата не менше ніж один раз на три роки здійснює державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) діяльності Боргового агентства України в частині управління державним боргом та гарантованим державою боргом. Боргове агентство України готує щорічний звіт про результати управління

державним боргом та гарантованим державою боргом і оприлюднює такий звіт на своєму офіційному сайті не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним [6, ст. 15-1]. Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата. Діяльність центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства (у межах їх повноважень, встановлених Бюджетним кодексом України та іншими нормативно-правовими актами), спрямовується, координується та контролюється Кабінетом Міністрів України [6, ст. 26]. Кабінет Міністрів України контролює здійснення бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень бюджету, реєстрації взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів і здійсненні платежів за цими зобов'язаннями; здійснює контроль за відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів розпису бюджету [6, ст. ст. 43, 47].

Також контроль за виконанням державного бюджету і, відповідно, виконанням боргових зобов'язань здійснює розпорядник бюджетних коштів, який здійснює контроль за: своєчасним поверненням у повному обсязі до бюджету коштів, наданих за операціями з кредитування бюджету, а також кредитів (позик), отриманих державою (Автономною Республікою Крим, обласною радою чи міською територіальною громадою), та коштів, наданих під державні (місцеві) гарантії; повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів і витрачанням ними бюджетних коштів [6].

Важливе значення має здійснення контролю за зміненням валютних курсів і відсоткових ставок. Важливість полягає в тому, що у разі змінення валютного курсу може змінитися обсяг суми боргу – якщо це зовнішній державний борг та гарантований державою борг в іноземній валюті. Як основа проведення цієї роботи могли б використовуватися такі методики, як складання кривих форвардних операцій і кривих прибутковості облігаційних

позик; кореляція відсоткових ставок і валютних курсів у її історичній перспективі тощо.

Говорячи про ефективність чи неефективність діяльності Міністерства фінансів України, Боргового агентства, Казначейства та інших уповноважених суб'єктів, важливе значення має визначення об'єктивних та однакових критеріїв визначення такої ефективності, тобто запровадження системи оцінки ефективності регулювання державних боргових зобов'язань і державних гарантій та управління державним боргом і гарантованим державою боргом.

У міжнародній практиці застосування цього засобу здійснюється за допомогою формування так званого зразкового боргового портфеля (benchmark). Зразковий борговий портфель – це сукупність боргових зобов'язань Уряду, зокрема обсяг державних гарантій. Оцінку ефективності регулювання державних боргових зобов'язань і державних гарантій необхідно використовувати спільно з дотриманням принципу своєчасної та повноти звітності. Крім оцінки власної діяльності, на нашу думку, доцільно також проводити соціологічне опитування щодо оцінки діяльності відповідних органів.

Також варто акцентувати увагу на необхідності організації та проведення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом. Для здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним боргом, Мінфін може проводити операції з: розміщення тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунку та коштів валютних рахунків державного бюджету на депозитах або шляхом придбання державних цінних паперів із зобов'язанням їх зворотного продажу з подальшим поверненням таких коштів до кінця поточного бюджетного періоду; короткострокового залучення коштів шляхом проведення операцій з розміщення короткострокових державних цінних паперів із строком обігу до 90 днів; дострокового викупу державних цінних паперів; обміну зобов'язань

за державним боргом з метою заміни валюти, зменшення відсоткової ставки, продовження строку погашення такого зобов'язання [131].

Для здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням місцевим боргом, місцевий фінансовий орган за рішенням і в порядку, затвердженому відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, міською радою, може проводити операції з: розміщення тимчасово вільних коштів місцевого бюджету на депозитах або шляхом придбання державних цінних паперів, цінних паперів, емітованих відповідно Автономною Республікою Крим, міською радою, з подальшим поверненням таких коштів до кінця бюджетного періоду; дострокового викупу зобов'язань за місцевим боргом; обміну зобов'язань за місцевим боргом з метою заміни валюти, зменшення відсоткової ставки, продовження строку погашення такого зобов'язання; зменшення обсягу місцевого боргу в разі перевищення його граничного обсягу [131].

Заслуговує на увагу і той факт, що в Україні можна констатувати низький фінансовий контроль та високий рівень корумпованості влади на фоні низької соціально-правової відповідальності посадовців і законотворців. Така ситуація об'єктивно обумовлює необхідність ефективного контролю цільового використання державних коштів [195, с. 871].

Ще одним необхідним засобом регулювання державного боргу України є планування державних запозичень та обсягу державних гарантій. Бюджетним законодавством передбачено діяльність уповноважених суб'єктів із планування надходжень до державного та місцевого бюджетів, планування видатків державного і місцевого бюджетів. Утім, окрім цих видів планування вагомим значенням набуває планування державних запозичень.

Планування в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування є функцією державного управління, яку здійснюють виключно компетентні суб'єкти. Планування є прогресивною та стратегічною діяльністю, що визначає мету, завдання, пріоритетні напрями і комплекс заходів щодо регулювання та управління державним боргом.

Планування державних запозичень дасть змогу на підставі використання методів аналізу, узагальнення та прогнозування визначити оптимальний обсяг державних запозичень виходячи із завдань боргової та бюджетної політики, обсягів дефіциту державного бюджету, планових надходжень від приватизації та інших неборгових джерел фінансування державного бюджету. Також ефективно використання цього засобу дозволить не допустити настання боргової кризи.

На нашу думку, діяльність із здійснення планування державних запозичень є прерогативою Міністерства фінансів України (в частині планування державних запозичень і планування обсягів державного гарантованого боргу) та місцевих органів влади (в частині планування місцевих запозичень). Водночас варто акцентувати увагу, що при здійсненні такого виду управлінської діяльності необхідною є вертикальна взаємодія цих органів.

Разом з тим відзначимо, що, на жаль, сьогодні немає нормативно визначеного механізму здійснення планування державних запозичень, хоча практично ця діяльність повинна здійснюватися. Саме тому, на нашу думку, доцільним вбачається прийняття підзаконного нормативно-правового акта у вигляді *наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Методики планування державних і місцевих запозичень та обсягу державних гарантій»*.

В українській практиці великого поширення набув найменш ефективний спосіб, коли нові запозичення спрямовуються на фінансування поточних витрат бюджету, включаючи й обслуговування наявного зовнішнього боргу. Така ситуація є неприйнятною, тому в процесі регулювання державного боргу необхідно забезпечити: пошук ефективних умов запозичення коштів з точки зору мінімізації вартості боргу; недопущення неефективного та нецільового використання запозичених коштів; забезпечення своєчасної та повної сплати суми основного боргу та нарахованих відсотків; визначення оптимального співвідношення між

внутрішніми та зовнішніми запозиченнями за умови збереження фінансової рівноваги в країні; забезпечення стабільності валютного курсу та фондового ринку країни [21].

Найбільш жорстким засобом регулювання державного боргу України та гарантованого державного боргу є дефолт, тобто юридично визнана неспроможність держави обслуговувати державні боргові зобов'язання, що спричинило припинення виконання цих зобов'язань (оголошення про дефолт) та вдатися до їх заміни шляхом реструктуризації.

Дефолт (від англ. default – невиконання зобов'язань) – неспроможність боржника виконувати свої обов'язки, визначені кредитним договором чи умовами боргового зобов'язання.

Згідно з тлумаченням, яке наведено в глосарії Національного банку України, дефолт – це невиконання умов кредитного договору або інших умов, пов'язаних з борговими зобов'язаннями чи цінними паперами. Дефолт характеризує неспроможність юридичної особи (корпоративний дефолт) або держави (суверенний дефолт) повністю або частково виконати свої боргові зобов'язання. Розрізняють звичайний і технічний дефолт. Звичайний дефолт характеризує неспроможність позичальника виконати свої зобов'язання, що призводить до його банкрутства. Ознакою технічного дефолту є порушення позичальником будь-яких умов кредитного договору (відмова чи неможливість сплатити проценти, ненадання передбачених договором документів тощо) чи іншого боргового зобов'язання, але потенційно за певних умов позичальник може виконати цей договір. Після оголошення кредитором технічного дефолту боржника здійснюється процедура реструктуризації боргу, можуть бути змінені його умови, одні боргові зобов'язання можуть бути замінені іншими тощо. Зазвичай, технічний дефолт не призводить до банкрутства позичальника [196; 197; 198].

В Україні за роки незалежності не було дефолтів. Однак, дефолт може оголосити не лише держава, але й окремий орган місцевого самоврядування. В цьому випадку варто констатувати наступне.

Оголосити дефолт можуть органи місцевого самоврядування у випадку неспроможності виплачувати місцеві боргові зобов'язання та місцеві державні гарантії. Щоправда, дефолт органів місцевого самоврядування був лише один раз за всю історію незалежної України. Зазначена міра, як зазначає британський дослідник Дж. Стокер, застосовується порівняно рідко, але сама загроза її застосування дає часто реальний ефект, спонукаючи органи місцевого самоврядування серйозніше ставитися до виконання своїх повноважень [199]. Дефолти органів місцевого самоврядування класифікуємо за трьома основними видами: 1) технічний дефолт – виникає із невиконанням положень кредитних договорів, які безпосередньо не пов'язані з виплатою відсотків та основної суми; 2) нефінансовий дефолт – передбачає виникнення необхідності залучення позапланових резервів для обслуговування боргу або резервних кредитів; 3) фінансовий дефолт – найважчий тип, належить до невиконання відсотків або основної суми. Перші два види дефолту розглядаються як методи стримування безвідповідальних запозичень та, як правило, завершуються превентивними діями, як-от: коригування місцевого боргу, його реструктуризація, скорочення видатків місцевого бюджету та, можливо, надзвичайне поворотне фінансування з державного бюджету. Загалом, у світовій практиці є два альтернативні підходи до врегулювання дефолтів органів місцевого самоврядування: судовий та адміністративний [200; 201].

Не дивлячись на те, що маючи всі необхідні для оголошення дефолту макроекономічні та кредитно-фінансові показники, Україна ніколи не оголошувала дефолт, а, навпаки, отримувала міжнародну допомогу та домовлялася про реструктуризацію боргу зі своїми кредиторами при явній неспроможності виконувати та обслуговувати свої боргові зобов'язання. Також вкрай негативною вбачається тенденція Уряду отримувати нові боргові зобов'язання для виконання старих. Наявність даних фактів означає неспроможність ефективного управління державним боргом і низький рівень економічних показників країни.

Наступним дієвим засобом адміністративно-правового регулювання державного боргу України є його реструктуризація.

За міжнародними визначеннями, реструктуризація є наслідком невдалого управління державним боргом, за яке необхідно сплатити додаткову ціну. Згідно з міжнародними правилами, реструктуризація боргу - це зміна раніше встановлених для позичальника порядку та умов погашення заборгованості для того, щоб забезпечити скорочення зобов'язань з обслуговування боргу, який припадає на консолідаційний період. Здійснюється, головним чином, шляхом зміни режиму погашення заборгованості, але може досягатися за допомогою механізму перетворення боргових вимог в інвестиції, в акції відповідного підприємства; викупу боржником власних боргових зобов'язань або списання [202].

Реструктуризація зовнішнього боргу традиційно вважається одним із методів урегулювання криз платіжного балансу і стабілізації фінансового стану позичальників. Послідовна і зважена реструктуризація боргових зобов'язань відповідає інтересам як кредиторів, так і позичальників: кредитори будь-що намагаються уникнути збитків, пов'язаних із дефолтом позичальника, а позичальник не має стимулів на кілька років втрачати доступ до зовнішнього фінансування. Найбільш адекватним інструментом реструктуризації зовнішнього корпоративного боргу України, що передбачає висунення відповідних вимог перед кредиторами, є його пролонгація на 3–4 роки за ставками, під які було надано первісні позики [109, с. 197].

Реструктуризація зовнішнього боргу дає можливість країнам послабити боргове навантаження на економічну систему і повернути довіру інвесторів, що у своєму комплексі сприятиме стабілізації національної фінансової системи та створить передумови для зміцнення боргової безпеки країни. Враховуючи значний обсяг зовнішньої державної заборгованості України перед міжнародними кредитними організаціями та приватними кредиторами, вивчення світового досвіду щодо проведення реструктуризації зовнішньої

заборгованості може бути особливо корисним при розробці національної системи управління державним зовнішнім боргом [203].

До найбільш поширених схем реструктуризації зовнішнього боргу відносять: – конверсію боргу (продлонгацію боргу); – капіталізацію боргу (обмін боргу на акції); – обмін зовнішнього боргу на продукцію національних підприємств; – викуп боргу із дисконтом на вторинному ринку; – списання боргу [203].

Принципами реструктуризації є: необхідність і доцільність; узгодженість; посилений моніторинг; координація; управління; звітування. Найбільш поширеними способами реструктуризації державного боргу є: конверсія, консолідація, уніфікація, обмін за регресивними співвідношеннями, відстрочка погашення, анулювання боргу, викуп боргу [204].

Рішення про проведення реструктуризації повинна приймати Верховна Рада України в межах повноважень, визначених Конституцією України у ст. ст. 85 (затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням) та 92 (виключно законами України встановлюються Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи) [126].

Наступним засобом є моніторинг державного боргу. Моніторинг (від латинського *monitor* – нагадуючий, наглядаючий) – це безупинне спостереження за економічними (або будь-якими іншими) об'єктами, аналіз

їхньої діяльності як складова частина управління; це спеціально організоване систематичне спостереження за станом певного середовища.

Під циклом обробки інформації в системі моніторингу варто розуміти послідовність дій щодо збору, групування, обробки, аналізу та передачі інформації про об'єкт моніторингу.

На думку В. Швеця та О. Царука, моніторинг державного боргу України – це процес поточного спостереження, оцінювання, аналізу, прогнозування державного боргу та його навантаження на економіку. Метою здійснення моніторингу державного боргу України є оцінка сучасного стану фінансових зобов'язань державного сектору економіки, аналіз впливу на інші сектори економіки та макроекономічні показники, а також визначення тенденцій розвитку. Розробку методики проведення моніторингу державного боргу можна здійснювати різними способами, але найбільш простою і зручною для аналізу є ситуація, коли визначено один загальний цільовий показник і множину незалежних факторів [205, с. 57–58].

Основними завданнями статистичного моніторингу державного боргу є наступні: поточне спостереження; оцінка стану державного боргу та боргового навантаження; аналіз взаємозв'язків з іншими економічними явищами і процесами, оцінка впливу на економіку; оцінка тенденцій розвитку, коротко- та середньострокове прогнозування державного боргу; візуалізація результатів моніторингу, підготовка пропозицій та зауважень щодо боргової політики. Маловивченим залишається питання використання непараметричних статистичних тестів і методів у моніторингу. Вони також нечасто застосовуються на стадії побудови моніторингової системи [205, с. 57–58].

Досягнення мети статистичного моніторингу державного боргу вимагає вирішення наступних завдань: системний аналіз масивів статистичної інформації щодо стану державного боргу; побудова інформаційних систем автоматичної обробки інформації; вивчення структури потреб користувачів інформації про стан державних фінансів у результатах моніторингу

державного боргу; розробка методик відстеження абсолютних і відносних змін величини державного боргу, його структури та виконання плану державного запозичення і погашення; створення методики оцінки стану державного боргу на основі індикаторів боргового навантаження; вдосконалення методики коротко та середньострокового прогнозування державного боргу; аналіз впливу державного боргу на економіку та прояв макроекономічних ефектів державного боргу [205, с. 57].

В. Швець та О. Царук визначають наступні етапи моніторингу державного боргу: 1) формування інформаційного забезпечення статистичного моніторингу державного боргу; 2) групування та відбір індикаторів стану державного боргу, а також здійснення їх розрахунку за визначений період та інтервали; 3) проведення оцінки: поточного стану державного боргу; рівня ліквідності державного сектору економіки, його платоспроможності та фінансової стійкості; рівня боргового навантаження на економіку, інвестиційний клімат, соціальні ризики тощо; 4) визначення інтегральної оцінки боргового навантаження на основі розрахованих боргових індикаторів; 5) підготовка узагальнюючих висновків щодо стану державного боргу, рівня боргового навантаження на економіку, того, які макроекономічні ефекти він спричиняє та, які наявні тенденції розвитку цих явищ [205, с. 58].

Окрім зазначених вище критеріїв, на нашу думку, моніторинг державного боргу повинен включати в себе здійснення аналізу та аналітики розподілу структури державного боргу; статистичні показники виконання боргових зобов'язань за зовнішнім і внутрішнім державним боргом; цільове використання отриманих коштів та обсяги виконаних програм, реалізацію проєктів, отриманих під державні гарантії, тощо.

Наступним засобом адміністративно-правового регулювання державного боргу є відповідальність боржника (позичальника), гаранта та кредиторів за порушення умов договору.

До правопорушень, що можуть вчинятись та порушувати умови виконання боргових зобов'язань України, на нашу думку, належать:

- 1) подання недостовірних відомостей чи неподання необхідної інформації, яку вимагають уповноважені суб'єкти, щодо стану та операцій управління державним боргом;
- 2) здійснення державних (місцевих) запозичень, надання державних (місцевих) гарантій з порушенням вимог Бюджетного кодексу України;
- 3) прийняття рішень, що призвели до перевищення граничних обсягів державного (місцевого) боргу чи граничних обсягів надання державних (місцевих) гарантій;
- 4) розміщення тимчасово вільних коштів бюджету з порушенням вимог Бюджетного кодексу України;
- 5) створення позабюджетних фондів, порушення вимог Бюджетного кодексу України;
- б) порушення порядку або термінів подання, розгляду і затвердження кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету, затвердження у кошторисах показників, не підтверджених розрахунками та економічними обґрунтуваннями;
- 7) порушення порядку або термінів подання і затвердження паспортів бюджетних програм;
- 8) порушення встановлених термінів доведення документів про обсяги бюджетних асигнувань до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня або одержувачів бюджетних коштів;
- 9) взяття зобов'язань без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених Бюджетним кодексом України чи законом про Державний бюджет України;
- 10) нецільове використання бюджетних коштів;
- 11) надання кредитів з бюджету чи повернення кредитів до бюджету з порушенням вимог Бюджетного кодексу України та/або встановлених умов кредитування бюджету;
- 12) здійснення бюджетними установами запозичень у будь-якій формі або надання бюджетними установами юридичним чи фізичним особам кредитів з бюджету всупереч Бюджетного кодексу України;
- 13) здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які відповідно до Бюджетного кодексу України мають проводитися з іншого бюджету та ін. [6, ст. 116].

Таким чином, варто відзначити, що не дивлячись на широкий перелік складів правопорушень, що застосовуються у разі порушення законодавства про державний борг, на нашу думку, потрібно акцентувати увагу на безкарності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування за порушення відповідних норм. Також немає прикладів притягнення до відповідальності зазначених осіб.

Водночас залишається невирішеним питання щодо корупційних правопорушень за порушення правил адміністрування державного боргу України. Всі правопорушення цього підвиду є матеріальними та мають негативні наслідки.

Отже, узагальнюючи викладене вище, відзначимо, що наразі нормами законодавства визначено систему засобів адміністративно-правового регулювання державного боргу України. Однак порядок і процедура застосування цих засобів є вкрай непрозорою, що спричиняє виникнення ситуацій порушення адміністративно-правового регулювання державного боргу, створює умови неефективного управління державним боргом. Система суб'єктів, які застосовують ці засоби, є горизонтальною: Міністерство фінансів України, Казначейство, Боргове агентство – центральні органи виконавчої влади.

Висновки до розділу 2

Дослідивши механізм адміністративно-правового регулювання державного боргу України, доходимо таких висновків.

Адміністративно-правовий механізм управління державним боргом – це управлінська діяльність уповноважених суб'єктів, яка здійснюється із застосуванням відповідних адміністративних, політичних, економічних, соціальних засобів, з метою інвестування економіки, забезпечення

економічної самостійності країни, зменшення відсоткової ставки, зростання інвестиційної привабливості, зменшення видів податків тощо.

До елементів механізму адміністративно-правового регулювання державного боргу України віднесено: 1) норми права; 2) адміністративні правовідносини; 3) органи публічної влади; 4) адміністративно-правові засоби.

Нормативно-правове регулювання державного боргу України – це система норм права міжнародного та національного законодавства, які урегульовують суспільні відносини щодо утворення та погашення державного, місцевого боргу та гарантованого державою боргу, а також визначають повноваження та компетенцію уповноважених суб'єктів щодо виконання взятих на себе боргових зобов'язань України.

Систему нормативно-правового регулювання державного боргу України запропоновано класифікувати на: 1) міжнародні акти, які ратифікувала Україна; 2) акти Верховної Ради України; 3) акти Президента України; 4) акти центральних органів виконавчої влади; 5) акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Суб'єктами адміністративно-правового регулювання державного боргу України є система суб'єктів публічної влади, які на підставі норм законодавства виконують завдання, що обумовлені утворенням, обслуговуванням і погашенням державного боргу та гарантованого державою боргу.

До суб'єктів, які здійснюють адміністративно-правове регулювання державного боргу України, запропоновано відносити: Верховну Раду України та Комітет Верховної Ради України з питань державного бюджету; Національний банк України; Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку; Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, зокрема: Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України, Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства

України, Агентство з управління державним боргом України, Державну казначейську службу України, Фонд державного майна України, Державну аудиторську службу України; місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Аргументовано необхідність перегляду адміністративно-правового статусу Урядового уповноваженого з питань управління державним боргом Міністерства фінансів України. Доведено, що логічним буде визначення адміністративно-правового статусу цього суб'єкта саме як завідувача сектором з питань управління державним боргом, отже цей суб'єкт буде мати більш широке коло повноважень і виконувати не консультативно-дорадчі функції, а функції державного службовця.

Засоби адміністративно-правового регулювання державного боргу України - це сукупність способів і прийомів, за допомогою яких державні органи та органи місцевого самоврядування урегульовують суспільні відносини щодо формування та виплати державного боргу, виконання боргових зобов'язань та зобов'язань державних гарантій (гарантійних).

У результаті аналізу чинного адміністративного законодавства і практики його застосування до засобів адміністративно-правового регулювання державного боргу віднесено: 1) контроль за адміністративно-правовим регулюванням державного боргу, що включає в себе такі форми: - звіт про виконання зобов'язань за державним боргом і гарантованим державою боргом; - аудит показників державного боргу та гарантованого державою боргу; - контроль за зміненням валютних курсів і відсоткових ставок; - нагляд за адміністративно-правовим регулюванням державного боргу; 2) цільовий вплив на структуру державного боргу та гарантованого державою боргу, включаючи терміни боргового портфеля; 3) оцінка ефективності управління бюджетними коштами та оцінка ризиків отримання державних запозичень і видання державних гарантій; 4) моніторинг цільового використання державних запозичень і державних гарантій;

5) юридична відповідальність позичальника (боржника), гаранта і кредитора за порушення умов договорів.

Запропоновано внести зміни та доповнення до п. 2 Постанови Кабінету Міністрів України «Питання Урядового уповноваженого з питань управління державним боргом», доповнивши його пунктом наступного змісту: «Урядовий уповноважений з питань управління державним боргом є державним службовцем. Під час виконання своїх повноважень на нього поширюються положення Закону України «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів, що регулюють діяльність державних службовців».

Аргументовано необхідність розроблення та прийняття: - Закону України «Про державні боргові зобов'язання та державні гарантії»; - наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Методики планування державних та місцевих запозичень та обсягу державних гарантій».

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БОРГУ УКРАЇНИ

3.1 Досвід адміністративно-правового регулювання державного боргу в країнах Європейського Союзу

Ефективним способом вирішення актуальних проблем адміністративно-правового регулювання державного боргу України є вивчення міжнародного позитивного досвіду країн, які мають схожу економічну систему; країн, які майже одночасно з Україною отримали незалежність і почали розвиватися як самостійні держави; країн, які мають подібні умови становлення та розвитку тощо. Як слушно зазначає О. Гедзь, «для України в умовах глобалізації зарубіжний досвід регулювання та управління державним боргом в адаптованому вигляді сприятиме удосконаленню механізму вирішення проблем внутрішньої та зовнішньої заборгованості» [206]. Тоді як О.П. Макар, досліджуючи питання регулювання та управління державним боргом інших країн, відзначає, що «для України особливий інтерес представляє досвід окремих країн саме Центральної і Східної Європи (особливо Польщі, Угорщини, Чехії), які мали приблизно однаковий з Україною господарський механізм, майже одночасно почали трансформацію своїх політичних і економічних систем, однак досягли різних результатів у процесі ринкових перетворень» [207]. Ми підтримуємо думку зазначених авторів і вважаємо, що Україна в прагненні удосконалити процес регулювання в окремих сферах і напрямках діяльності держави повинна орієнтуватися на позитивний міжнародний досвід та за можливості імплементувати окремі напрями.

Г. О. Сизранцев відзначає, що з практики зарубіжних країн видно, що державний зовнішній борг використовується як інструмент проведення стабілізаційної, перерозподільної політики, стимулювання або стримування темпів економічного зростання. Використання державної заборгованості у механізмі державного регулювання економіки вимагає від уряду відповідної стратегії для управління зовнішнім державним боргом. Автором відзначено, що у зарубіжній економічній літературі таке регулювання має назву «debt management». Вважається, що «debt management» є одним з найважливіших сфер управління державним боргом і являє собою менеджмент складу й структури державного боргу за незмінного сукупного обсягу заборгованості [112, с. 59; 208].

Цілі «debt management» полягають у: - мінімізації витрат для обслуговування державного боргу, так званий «фіскально-орієнтований debt management»; - вжитті необхідних заходів для відмови від проведення дискреційної політики. Такий варіант «debt management» є своєрідним реструктуруванням зовнішньої заборгованості відповідно до цілей економічної політики й з огляду на його «нейтральність» він має бути вилучений з інструментів державного регулювання економіки; - реалізація антициклічної концепції «debt management», тобто «debt management» виступає як інструмент стабілізаційної політики держави. Перевага цього варіанту полягає у досягненні та збереженні економічної стабільності. У цьому випадку зменшення витрат під час управління зовнішнім державним боргом нівелюється або взагалі відхиляється [112, с. 59; 208].

Залежно від поставлених цілей є багато механізмів регулювання складу і структури державного боргу. Механізм регулювання структури державного боргу у разі фіскально-орієнтованого управління заборгованістю є дещо простим і зачіпає тільки процентні боргові зобов'язання: у фазі високої кон'юнктури держава намагається не брати довгострокові кредити і не обмінювати короткострокові зобов'язання на довгострокові, щоб не зв'язувати себе з майбутніми зобов'язаннями, з високою номінальною

процентною ставкою. У період економічного спаду, реструктуризуючи свою заборгованість, уряд намагається діяти у напрямі підвищення терміну обігових зобов'язань. Отже, державі вдається мінімізувати залишки, пов'язані з позиками коштів на ринку капіталу, залучаючи позики у формі довгострокових кредитів [112, с. 59; 208].

Окремої уваги потребують думки економістів щодо зарубіжної практики розділення механізму регулювання державного боргу та механізму регулювання обслуговування державного боргу, що по суті можна розглядати як самостійні складові. Доцільним є домагатися не зменшення основної суми боргу, а скорочення обслуговування заборгованості, тобто багаторічної реструктуризації за пільговою (в межах 1,5 % річних) ставкою за відстрочку [209].

Спираючись на іноземний досвід управління державним боргом, в оцінці ефективності боргової політики варто акцентувати увагу на застосуванні методу «цільових орієнтирів» (benchmarking), на основі якого може здійснюватися неупереджена оцінка ефективності боргової політики. Між тим, його застосування передбачає проведення активної політики в частині як здійснення запозичень, так і операцій з державним боргом на основі застосування стандартних схем і процедур: дострокового викупу, використання деривативів при емісії боргових зобов'язань, хеджування та сек'юритизації боргу [210].

Узагальнюючи наукові підходи до необхідності вивчення міжнародного досвіду адміністративно-правового регулювання державного боргу, можна визначити певні риси, характерні для процесу формування та управління державним боргом у розвинутих країнах: - всі методи та інструменти управління державним боргом спрямовані на макроекономічну стабілізацію та структурні перетворення, формування економіки, адаптованої до функціонування в умовах фінансової глобалізації, здатної забезпечити збалансований соціально-економічний розвиток; - в економічно розвинутих країнах система управління державним боргом базується на принципах

відкритості; прозорості, прогнозованості та відповідальності; - для розвинутих країн характерним є високий рівень розвитку ринку державних цінних паперів, які реалізуються як вітчизняним, так і зарубіжним інвесторам, сприяючи диверсифікації ризиків; - застосовуються як ринкові, так і неринкові методи полегшення боргового навантаження, серед яких широке розповсюдження отримали конверсії боргових зобов'язань в акції, інші цінні папери з дисконтом від номіналу або зі зниженим відсотком, конверсії у розвиток, екологію та інші; - відбувається зростання надходжень валютно-фінансових ресурсів з високорозвинутих країн до країн, що розвиваються, та країн з трансформаційною економікою [207, с. 55].

Слід відзначити, що в країнах ЄС вищенаведені риси, які характерні для регулювання та управління державним боргом в тій чи іншій мірі проявляються по-різному, що залежить від обраної урядом моделі управління державним боргом.

У розвинутих зарубіжних країнах немає єдиної моделі регулювання та управління державним боргом. У країнах ЄС виокремлюють три основні моделі інституційного забезпечення регулювання державного боргу.

Перша модель – «банківська модель» - центральний банк країни здійснює управління державним боргом. Банківська модель являє собою управління зовнішнім боргом через підрозділ Центрального банку країни. Саме він коригує всі поточні операції на фінансовому ринку, здійснює розробку боргової стратегії країни, здійснює управління державним боргом, які підпорядковані переважно меті грошово-кредитної політики держави (Кіпр, Данія, Мальта, Філіппіни, Індія). Друга модель – «урядова модель» - управління державним боргом здійснює певна урядова структура (Чехія, Естонія, Іспанія, Литва, Люксембург, Польща, Словенія, Італія). Третя модель – «агентська модель» - окрема структура (агентство), що обирає найоптимальніші методи управління зовнішнім державним боргом. Оперативні цілі та управління державним боргом агентство розробляє та реалізовує із урахуванням ринкових методів і прийомів управління

відповідно до рішень уряду. Всі функції управління державним боргом зосереджені в руках одного агентства. Такі країни, як США, Великобританія, Австрія, Бельгія, Фінляндія, Франція, Греція, Нідерланди, Ірландія, Латвія, Німеччина, Португалія, Швеція, Угорщина застосовують агентську модель управління зовнішнім державним боргом [211, с. 42].

З огляду на приклад адміністративно-правового регулювання державного боргу саме в Україні можна виокремити четверту модель – «змішана модель». Як нами було зазначено в підрозділі 2.3 дисертаційного дослідження, в Україні функціонують по типу «урядової моделі» – Міністерство фінансів України і Казначейство та по типу «агентської моделі» - Агентство з управління державним боргом України. При тому, що в структурі Міністерства фінансів України діє спеціальний структурний підрозділ – Департамент боргової політики, до повноважень якого належить регулювання та управління державним (зовнішнім і внутрішнім) боргом та гарантованим державним боргом.

Таким чином, обрання нами країни для вивчення міжнародного досвіду адміністративно-правового регулювання державного боргу буде базуватися на наступних ключових моментах: по-перше, країна повинна бути членом Європейського Союзу, адже Україна взяла на себе зобов'язання, визначені Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони та повинна адаптувати норми національного законодавства до законодавства Європейського Союзу; по-друге, країни в числа країн-сусідів, які мають статус пострадянських як і у Україна; по-третє, високо розвинуті країни Європейського Союзу, які тривалий час мають боргові зобов'язання й виробили практику регулювання та управління державним боргом та державними гарантіями.

До переліку таких країн нами віднесено: Францію, Німеччину, Італію, Іспанію, Ірландію, Данію, Португалію, Угорщину, Словаччину, Чехію, Естонію, Польщу, Болгарію, Румунію, Швецію.

Головними інструментами адміністративно-правового регулювання державного боргу **Франції** є зведення до мінімуму вартості боргу для платників податків при найбезпечніших умовах. Задля цього проводяться заходи для посилення ефективності управління державними цінними паперами та портфелем деривативів. Також, стратегічним завданням боргової політики є зменшення зовнішнього боргу та відношення боргу до ВВП. Управління державним боргом, так як і у Великобританії здійснює спеціальне агентство при державному казначействі [206]. У Франції щорічний дефіцит місцевих бюджетів не може перевищувати 5 % поточних доходів, включаючи профіцит попереднього року, а погашення боргу повинно здійснюватися лише за рахунок власних доходів [212, с. 59].

В **Італії** заходи регулювання державного боргу передбачають: ухвалення необхідних законів про здійснення заходів бюджетної економії в сумі до 124 млрд євро за рахунок продажу нерухомості в наступні три роки і отримання коштів у розмірі 15 млрд євро; поступове збільшення до 2026 р. пенсійного віку на два роки – до 67 років; скасування протягом 12 місяців захисту окремих професій на ринку праці; зростання податкового навантаження [213, с. 7].

Таким чином, зазначені заходи регулювання спричиняють поліпшення інвестиційного клімату, надходження додаткових коштів до державного бюджету у вигляді сплачених податків під продажу об'єктів нерухомого майна, зменшення соціальних виплат за рахунок підвищення пенсійного віку.

В **Іспанії** для уникнення критичного зростання державного боргу та стабілізації рівня боргового навантаження був використаний механізм підвищення концентрації більшої частини державних цінних паперів у внутрішніх інвесторів та наявний запас фінансової стійкості, сформований за рахунок високої активності ринку нерухомості [213, с. 7].

Німеччина управляє державним боргом і ліквідністю з метою забезпечення зменшення витрат на виплату відсотків та оптимізації умов фінансування.

Великобританія вважає за потрібне підтримувати річний обсяг, встановлений міністрами скарбниці для купівлі-продажу державних облігацій, з наголосом на мінімізацію довгострокових витрат і урахуванням ризику [214, с. 39–40].

Відзначимо, що у Франції, Німеччині широкої популярності набули ринки облігацій для подальшого розміщення муніципальних кредитів, де утворено спеціальні установи, такі як незалежні агентства кредитних рейтингів та організації, які займаються облігаційним страхуванням. Наявність таких установ пов'язана з поширеністю використання місцевих позик й бажанням зменшити ризики по них як центральною владою, так і потенційними інвесторами та кредиторами. Центральна влада зацікавлена в адекватності та розсудливості органів місцевого самоврядування під час здійснення ними місцевих запозичень [224, с. 883].

В **Угорщині, Словаччині, Чехії, Естонії** державне регулювання та управління державним боргом здійснювалося шляхом підвищення ефективності інвестиційної політики, що передбачало, зокрема: – зняття обмеження на діяльність іноземних інвесторів практично в усіх сферах, включаючи такі традиційно чутливі, як банківська справа, страхування, робота з цінними паперами, захист прав інтелектуальної власності; – відміну обов'язкового отримання дозволу національних органів на пряме іноземне інвестування та обмеження на частку іноземних інвесторів у капіталі компаній; – заходи з покращення інвестиційного клімату, зокрема, через: спрощення процедури заснування компаній, порядку реєстрації власності; зниження податкового навантаження на підприємства; додаткові стимули для інвесторів у вигляді податкових послаблень (тимчасове звільнення від сплати податків, звуження бази оподаткування шляхом вирахування частини витрат) і митних преференцій (пільгові митні тарифи на ввезення устаткування); пряму фінансову підтримку у вигляді державних субсидій, кредитів і грантів, тощо; – надання іноземцям права участі у приватизації державних активів у

рамках трансформаційного переходу Угорщині, Словаччині, Чехії, Естонії [213, с. 12].

Такі кроки дозволили постсоціалістичним країнам – новим членам ЄС: забезпечити необхідні валютні надходження до бюджету й відносну стабільність курсу національних валют; запобігти реалізації валютних ризиків і суттєвого збільшення обсягу державного боргу та видатків на обслуговування зовнішнього державного боргу; практично виконати критерії Пакту про стабільність і зростання щодо рівня дефіциту бюджету; заздалегідь підвищити стійкість національних економік до кризових явищ [213, с. 12].

Головною метою управління державним боргом у **Португалії** є мінімізація боргових витрат у довгостроковій перспективі та протистояння надмірним ризикам. Ця мета досягається за допомогою таких заходів: стратегія емісії, зниження обсягу простроченого боргу, управління готівковими залишками, лімітування та контроль ризиками. Португалія має установу з питань управління державним боргом [215].

Залежно від країни відрізняються і моделі державного регулювання ринків місцевих запозичень. Наприклад, в Італії, Нідерландах та Португалії органи місцевої влади мають право на вільний вихід на ринки запозичень. Але в Нідерландах органам місцевого самоврядування дозволено залучати місцеві запозичення лише з метою фінансування закупівлі основних засобів. У **Швеції** є також обмеження за напрямом використання місцевих запозичень, які мають право використовуватись тільки для фінансування проєктів капітального будівництва. Органи місцевого самоврядування в таких країнах, як Норвегія, Іспанія, Австрія та Великобританія, не мають права вільного виходу на ринки місцевих запозичень, тому повинні звертатися за відповідним дозволом до органів центральної влади [216].

На жаль, в Україні поки що немає законодавчого підґрунтя та фінансових можливостей для запровадження та розвитку місцевих запозичень. Серед головних перепон можна виокремити наступні: 1) кризові

явища та інфляція призводять до зростання ризику несвоєчасного повернення платежів за борговими зобов'язаннями. Це робить місцеві запозичення досить ризикованими фінансовими інструментами; 2) відсутність практичного досвіду залучення запозичень органами місцевого самоврядування; 3) низький рівень підготовки працівників відповідних структурних підрозділів і відсутність достатньої кількості спеціалістів, які можуть займатися плануванням, підготовкою та реалізацією проєктів, пов'язаних з місцевими запозиченнями; 4) відсутність механізмів звітування та оприлюднення інформації про залучення використаних коштів; 5) наявність ризиків надмірного захоплення використанням місцевих запозичень, що аналогічно може мати негативні наслідки; 6) відсутні механізми регулювання та впливу на органи місцевого самоврядування, в яких унаслідок здійснення місцевих запозичень виникли певні фінансові труднощі; 7) відсутність розвинутого ринку андеррайтингу; 8) наявні ризики на ринку муніципальних паперів; 9) слабо розвинуте середньострокове планування місцевих бюджетів, що спричиняє додаткові ризики під час здійснення місцевих запозичень; 10) залежність від міжбюджетних трансфертів та їх розподілу [224, с. 884].

Мета урядової боргової політики **Данії** – знижувати, наскільки це можливо, вартість позик у довгостроковому плані. Ця мета також зобов'язує: тримати ризик на прийнятному рівні; створити і підтримувати в країні ефективний фінансовий ринок; полегшити уряду вихід на фінансовий ринок у довгостроковій перспективі. Метою регулювання державного боргу Данії є залучення позикових коштів і здійснення інших фінансових трансакцій так, щоб: задовольняти потребу в позикових коштах на стабільній основі; мінімізувати витрати уряду на обслуговування боргу в тривалій перспективі з урахуванням розроблених урядом ризик-стратегій [214, с. 40]. Цікавим для України є функціонування в Данії міжмуніципальної фінансової корпорації *KommuneKredit*, яка виступає в якості посередника, здійснюючи емісію від свого імені.

О. В. Люта в своїх дослідження щодо запровадження місцевих запозичень і можливості удосконалення даного виду боргових зобов'язань в Україні відзначає, що для України створення такої спеціалізованої установи, покликаної забезпечити розвиток ринку місцевих запозичень, є надзвичайно актуальним. Адже її створення і використання має низку переваг: взаємозв'язок усіх учасників організації колективною відповідальністю сприяє підвищенню довіри до облігацій, на відміну від ситуації, коли окремі органи місцевого самоуправління виходять на ринок боргових зобов'язань самотійно; є можливість здійснити більш значні за обсягом емісії облігацій; витрати на випуск облігацій розподіляються між усіма муніципалітетами, що призводить до зменшення вартості запозичень; спеціалізовані агентства діють більш професійно при залученні запозичень, ніж окремі муніципалітети [217, с. 95].

Метою регулювання державного боргу **Ірландії** та **Швеції** є рефінансування боргу і фінансування річної потреби уряду в позикових коштах так, щоб забезпечити коротко- та довгострокову ліквідність, стримувати зростання і волатильність фіскальних витрат на обслуговування боргу, обмежити вразливість уряду від ризику і перевершити еталонний (тіньовий) портфель; мінімізувати в довгостроковій перспективі вартість позик з належним урахуванням ризиків, пов'язаних з управлінням боргом [214, с.40].

Країною-сусідом є **Польща**. Загальний державний борг Польщі становить борг Державного казначейства та борг державного сектора економіки. Державний борг Польщі охоплює зобов'язання сектора державних фінансів з таких категорій: 1) емітованих цінних паперів, які є грошовими гарантіями; 2) отриманих кредитів і позик; 3) прийнятих депозитів; 4) стягнення зобов'язань з бюджетних одиниць. Видатки державного бюджету Польщі на обслуговування боргу Державної скарбниці охоплюють, зокрема, видатки бюджету держави на виплату відсотків і дисконту від казначейських цінних паперів, виплату відсотків за взяті кредити і позики, а

також виплати, пов'язані з наданими Державною скарбницею поручительствами та гарантіями [207, с. 55–56].

Законодавство Польщі у сфері державного боргу є адаптованим до вимог європейського законодавства. Польща мала найбільшу зовнішню заборгованість серед колишніх соціалістичних країн. У 1990 р. вона становила 49 млрд дол. У 1981–1989 рр. Польщі вдалося укласти чотири угоди про реструктуризацію зовнішнього боргу з офіційними кредиторами і сім – з комерційними банками. Протягом 90-х років ХХ ст. державний борг Польщі знижувався. Так, наприкінці 1993 р. зовнішня заборгованість Польщі становила вже 47,1 млрд дол. США. Такий обсяг заборгованості став результатом досягнутої у 1991 р. угоди з Паризьким клубом, яка відкрила шлях до 50 відсоткового скорочення самої заборгованості та її реструктуризації до 2009 р. Частина боргу, що залишалася, була пролонгована на 19–23 роки з пільговим періодом у 4–12 років із прогресивною шкалою амортизації, що забезпечує лише поступове зростання навантаження по обслуговуванню боргу. При цьому зниження польського боргу здійснювалося в два етапи під наглядом МВФ за дотриманням Польщею взятих на себе зобов'язань щодо проведення ринкових реформ [207, с. 55–56].

Основними змінами у сфері управління державним боргом Польщі у 2000-х рр. було переміщення акценту мінімізації затрат з середньострокової на довгострокову перспективу. А всі цілі управління боргом Польщі поділяються на дві групи – три основні й чотири додаткові (умовні) цілі. Основними цілями визначено такі, як: 1) мінімізація затрат по обслуговуванню боргу, що досягається шляхом оптимального вибору інструментів управління боргом, їх структури і строків випуску; 2) обмеження валютного ризику і ризику рефінансування в іноземних валютах (головним способом досягнення цієї мети має стати зменшення частки зовнішнього боргу); 3) оптимізація управління ліквідністю державного бюджету. Як додаткові (умовні) у Польщі встановлені наступні

цілі управління державним боргом: 1) обмеження ризику рефінансування в національній валюті шляхом збільшення середнього строку погашення внутрішніх боргових зобов'язань; 2) обмеження відсоткового ризику шляхом збільшення частки довгострокових інструментів з фіксованою ставкою в загальному обсязі боргу; 3) підвищення гнучкості структури боргу шляхом конверсії неринкових боргових зобов'язань в ринкові інструменти; 4) скорочення емісійного фінансування боргу шляхом збільшення частки небанківського сектора в загальному обсязі боргу [218].

Інша країна з перехідною економікою – **Угорщина**, вже в 1989 р. мала найвищі у Східній Європі обсяги заборгованості в розрахунку на душу населення. Зовнішні борги Угорщини зросли з 13,5 млрд дол. США наприкінці 1992 р. до 18,9 млрд дол. США (приблизно 48 % ВВП) на кінець 1994 р. В 1996 р. 30 % бюджетних надходжень, або 9 % ВВП, використовувалося на обслуговування державного боргу. Зважаючи на те, що країна стабільно виконувала свої зобов'язання по зовнішніх боргах, МВФ класифікував показники зовнішньої заборгованості Угорщини як помірні. Протягом 1996–2000 рр. Угорщина щорічно сплачувала в середньому 10 млрд дол. США за зовнішнім боргом, що перевищувало 20 % ВВП. Стабільне виконання своїх зобов'язань з обслуговування зовнішнього боргу дозволило країні не вдаватися до його реструктуризації і забезпечити собі репутацію надійного позичальника [207, с. 56].

Заборгованість Угорщини характеризується високими показниками державного боргу, високою відсотковою ставкою, високою часткою зовнішнього боргу. Несприятливі показники державного боргу, своєю чергою, викликають певні макроекономічні ризики, зокрема: уповільнення зростання реальної економіки, підвищення вразливості країни до зовнішніх та внутрішніх потрясінь через високу частку зовнішнього боргу, збільшення витрат на фінансування боргу, залежність попиту на державні цінні папери від глобального ринку капіталів. Хоча в межах Європейського Союзу борг Угорщини не можна вважати надмірним, суттєвим видається тягар

обслуговування цього боргу. Так, Німеччина, яку називають країною з подібним борговим співвідношенням, на обслуговування боргу витрачає 2 % ВВП, тоді як Угорщина на фінансування боргу віддає 4 % ВВП [214, с. 40].

З 2015 р. Угорщина наслідує наступні три принципи управління боргом: 1) скорочення показників державного боргу; 2) зниження частки зовнішнього боргу; 3) збільшення роздрібного сегмента державного ринку цінних паперів [219]. Привертає увагу такий підхід управління зовнішнім боргом, за якого законодавчо не лімітується обсяг заборгованості, проте лімітується темп його зростання щодо попереднього року. Схожий досвід у своїй практиці застосовують Великобританія, Франція та Німеччина. До прикладу, у Німеччині різниця між обсягом випущених і сумою погашених за рік позик не має перевищувати обсяг капітальних асигнувань, що здійснюються за рахунок коштів федерального бюджету [220]. А такі країни, як Греція, Італія, Франція та Іспанія, здійснюють політику управління державним боргом шляхом реалізації пенсійної реформи через збільшення пенсійного віку [221, с. 137]. Варто зауважити, що фахівці Світового банку значну увагу приділяють таким заходам вдосконалення систем управління боргом, як: покращення обліку боргу; продукування консолідованої боргової звітності; забезпечення надійності баз даних щодо заборгованості шляхом впровадження новітніх ІТ-систем; зв'язок боргової звітності (статистики) із загальною системою управління державними фінансами [222].

Також відзначимо, що в країнах Центральної та Північної Європи (Австрії, Бельгії, Фінляндії, Франції, Греції, Нідерландах, Ірландії, Латвії, Німеччині, Португалії, Швеції, Угорщині) функціонують боргові агентства закордонних країн, які використовують кілька методик для проведення відповідної оцінки. У їх числі - методи базових вартісних оцінок (basis point methods), аналіз розриву та дюрації (gap and duration analysis), довершений попередній аналіз (efficient frontier analysis), моделювання за схемою «вартість проти ризику» (value-at-risk simulation).

Наступною країною є **Болгарія**, зовнішній борг якої протягом 90-х років ХХ ст. не зазнав істотних змін і коливався в межах 10–12 млрд дол. США. Відносні показники зовнішнього боргу Болгарії були найгіршими в регіоні: зовнішній борг фактично дорівнював ВВП, а відношення боргу до експорту сягало критичної величини - більше 200 %.

У 1991-1992 рр. Болгарія уклала угоду з Паризьким клубом про реструктуризацію боргів, згідно з якою платежі, що здійснювалися у ці роки офіційним кредиторам на загальну суму близько 0,7 млрд дол., були перенесені на 10 років з пільговим періодом у 6 років. Крім того, в липні 1994 р. вступила в силу угода про врегулювання заборгованості комерційним банкам, яка становила основну частину боргу Болгарії. Ця угода охопила борги на загальну суму в 8,1 млрд дол., зокрема прострочену заборгованість по відсотках, що накопичилися з 1991 р. У результаті реалізації угоди відбулося фактичне зниження боргу комерційним банкам на 47–48 %. Восени 1998 р. Болгарія підписала трирічну угоду з МВФ, яка передбачала надання країні кредитів на суму в 840 млн дол., що розподілені на 12 траншів. Перший транш Болгарія отримала вже в 1998 р. Як це традиційно практикує МВФ, кожний наступний транш надавався тільки при виконанні Болгарією численних жорстких умов і критеріїв фонду. Міжнародний валютний фонд висував вимоги до макроекономічних показників, реформування практично всіх галузей промисловості, сільського господарства, банківської сфери, податкової системи, приватизації, обслуговування зовнішнього боргу тощо [207, с. 56].

Досвід Болгарії і Польщі, які домоглися списання і реструктуризації своїх фінансових зобов'язань перед Паризьким клубом і які швидко відновили (особливо Польща) свої кредитні рейтинги, свідчить про наявність принципової можливості врегулювати борг за цією схемою.

Цікавим є й досвід **Румунії**, якій у 1980-х рр. вдалося за рахунок різкого скорочення внутрішнього споживання погасити практично всю зовнішню заборгованість, що сягала 21 млрд дол. У цей час вольовим рішенням

керівництва країни був фактично припинений імпортом і прискорено темпи нарощування експорту, що дозволило до 1989 р. погасити основну частину зовнішньої заборгованості (1,2 млрд дол. у 1990 р. порівняно з 21 млрд дол. на початку 1980-х рр.). Починаючи з 1990-х рр., зовнішній борг Румунії неухильно зростає і досяг понад 8 млрд дол. на початок ХХІ ст. Платіжний баланс по поточних операціях і зовнішньоторговельний баланс протягом усіх 1990-х рр. зводився з дефіцитом. Готуючись до вступу до ЄС, Румунія значно активізувала реформи, провела інтенсивну приватизацію державних підприємств і банків, досягла успіхів у переговорах з міжнародними фінансовими організаціями і найбільшими кредиторами: Францією, Нідерландами і США. В результаті у 1999 р. МВФ виділив Румунії більше 500 млн дол.; Євросоюз надав кредит в 200 млн євро. Однією з головних цілей цієї допомоги повинно було стати відновлення судноплавства по Дунаю, перерваного війною в Югославії. Проте виділені кредити сприяли загальному покращенню економічної ситуації в країні.

На відміну від інших соціалістичних країн, **Чехословаччина** проводила вкрай обережну політику щодо зовнішніх запозичень і практично не мала проблем із зовнішнім боргом. Це дало їй можливість розпочати трансформацію своєї соціально-економічної системи з найменшим рівнем зовнішньої заборгованості [207, с. 56–57].

З 1996 р. в **Хорватії** є два типи використання державних гарантій: гарантії виконання та фінансові гарантії (останні можна розділити на вітчизняні та іноземні). Гарантії класифікуються далі за галузями економіки, кредитні можливості яких гарантуються, та за валютою, в якій видається гарантія. Уряд і Міністерство видають гарантії виконання під заставу рухомого майна, яке можна легко обміняти (наприклад, літаки, кораблі та інші транспортні засоби). З огляду на такі гарантії рідко вимагається дострокове стягнення цілої позики або гарантії, оскільки це гарантована дія (виконання контракту на поставку / повернення товарів або послуг). Уряд і Міністерство фінансів видають фінансові гарантії позик, залучених у країні

та за кордоном, в основному для проєктів розвитку у сферах особливий державний концерн щодо проєктів реконструкції в одиницях місцевого самоврядування, як стимулів для нового виробництва, зайнятості та технологій, для планування туристичного сезону, проєктів сільського господарства та суднобудування тощо. З 1996 по 2010 рік уряд надав фінансові гарантії юридичним особам (здебільшого це державна власність, органи місцевого самоврядування, позабюджетні фонди та Хорватський банк реконструкції і розвитку (ХБРР) [223, с. 257].

З метою розподілу кредитного або гарантійного ризику уряд, банки та інші юридичні особи можуть надавати супергарантії, контргарантії або гарантії із взаємним розподілом ризику. Уряд стягує комісію за видані фінансові гарантії у розмірі 0,5 % їх значення [223, с. 261].

Окремої уваги потребує вивчення міжнародного досвіду щодо використання місцевих запозичень. Україна має досить малий досвід у використанні місцевих запозичень. Натомість значний досвід, який можна запозичити, із використання місцевих облігаційних позик є у розвинутих країнах, серед яких виокремлюють США та значну частку Європейських країн. Наприклад, Великобританія і Нідерланди емітують щороку муніципальних облігацій на декілька мільярдів фунтів стерлінгів та євро відповідно. Якщо порівнювати країни Європи та США, то можна дійти висновку, що: – основними інвесторами муніципальних облігацій в Європі є комерційні банки, на відміну від США, де такими переважно є фізичні особи; – на противагу США, в Європі поширена практика муніципальних запозичень на зовнішніх ринках; у США надається перевага внутрішньому ринку; – відсутність вторинного ринку облігацій у Європі [224, с. 883; 225].

Також відзначимо, що важливим є досвід країн ЄС щодо застосування середньострокового прогнозування та планування. Побудова в країнах ЄС системи середньострокового планування та прогнозування стала наслідком усвідомлення того, що бюджетний процес виходить за рамки одного року. Так само і в Україні доцільно забезпечити становлення ефективної системи

середньострокового планування та прогнозування. Середньострокове планування та прогнозування важливе і для планування обсягів державних запозичень. Зокрема, середньострокові прогнози мають містити інформацію щодо прогнозу бюджету, прогнозу основних економічних показників, опис і оцінку політичних заходів, спрямованих на досягнення запропонованих цілей, як зміни в основних економічних показниках вплинуть на стан бюджету та державного боргу, середньострокові цілі грошово-кредитної політики та їх зв'язок зі стабільністю курсу валют. Для України також доцільно використати досвід ЄС щодо встановлення лімітів на видатки та формування альтернативних сценаріїв макроекономічних прогнозів [226, с. 16].

Таким чином, вивчивши досвід країн Європейського Союзу щодо адміністративно-правового регулювання державного боргу, вважаємо за можливе запропонувати наступні перспективні напрями саме для України. З досвіду Франції доцільним вбачається внесення пропозицій щодо зменшення розміру податків, створення для бізнесу найоптимальніших умов розвитку. Особливо цікавим є досвід здійснення операцій з цінними паперами та реалізація фінансових інструментів з метою зростання базових активів суб'єкта.

Позитивним для України є досвід Італії щодо регулювання державного боргу, яка прийняла систему законодавчих актів, що дають можливість розвитку інституту іноземного інвестування та забезпечення права іноземців на купівлю нерухомості в країні; зменшення соціальних гарантій за рахунок підвищення пенсійного віку, зменшення соціальних виплат, зростання розміру та розширення видів податків для населення.

Іспанія при визначенні регулювання державного боргу особливу увагу приділяє підвищенню інвестиційного клімату та привабливості об'єктів нерухомості й розширенню ринку цінних паперів.

На прикладі Німеччини для України є позитивним і примірним приділення особливої уваги встановленню мінімізації відсоткових ставок по

обслуговуванню державного боргу і розширення сфер фінансування дохідної частини державного бюджету; необхідно приділити особливу увагу досвіду щодо розвитку інструменту місцевих кредитів; вивчити практику визначення (розрахунків) ризиків управління державним боргом; визначити можливості запровадження інституції державного страхування ринку облігацій.

Цікавими є практичні аспекти регулювання державного боргу окремих країн Північної Європи (Швеції, Данії, Нідерландів) в частині: 1) розвитку місцевих запозичень; 2) розвитку планування боргових запозичень (середньострокові та довгострокові); 3) вжиття необхідних заходів щодо мінімізації витрат на обслуговування державного боргу; 4) функціонування міжмуніципальних інституцій, які здійснюють емісію та страхування.

У Португалії та Угорщини діє практика встановлення лімітів державної і місцевої заборгованості.

З досвіду безпосередніх країн-сусідів (Польщі, Словаччини, Угорщини, Чехії) позитивним вбачається наступна практика регулювання державного боргу: 1) подальший розвиток інституту іноземного інвестування та банківського сектору; 2) запровадження спрощеної процедури для суб'єктів господарювання здійснення різного роду господарських операцій; 3) стимулювання бізнесу; 4) часткова приватизація іноземними суб'єктами об'єктів державної власності (крім, об'єктів стратегічного та національного значення); 5) запровадження секторального планування державного боргу; 6) вибір ефективних механізмів обслуговування державного боргу; 7) обмеження валютного ризику і ризику рефінансування державного боргу в іноземній валюті; 8) забезпечення ліквідності державного боргу.

3.2 Напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання державного боргу України

Станом на 1 листопада 2020 р. сума державного боргу України становила 2 086,89 млрд грн (88,12 % від загальної суми державного та гарантованого державою боргу), або 73,38 млрд дол. США. Державний зовнішній борг становив 1 193,16 млрд грн (50,38 % від загальної суми державного та гарантованого державою боргу), або 41,96 млрд дол. США. Державний внутрішній борг становив 893,73 млрд грн (37,74 % від загальної суми державного та гарантованого державою боргу), або 31,43 млрд дол. США [20]. Водночас відповідно до регулярних звітів Казначейства України та Рахункової палати України уповноважені фінансові органи не справляються з поставленими завданнями щодо ефективного адміністративно-правового регулювання та адміністрування боргових зобов'язань, державного гарантованого боргу та державних гарантій. Наявність цих та інших негативних факторів дає можливість вести мову про необхідність розроблення та внесення пропозицій щодо удосконалення напрямів адміністративно-правового регулювання державного боргу України.

Переважна більшість науковців-економістів та фінансистів узагальнено стверджують, що необхідними напрямами удосконалення адміністративно-правового регулювання державного боргу України повинно стати:

- законодавче обмеження розмірів державного боргу та запровадження фіскальних правил «нового покоління»;
- оптимізація структури боргового портфелю уряду;
- запровадження ефективної системи ризик-менеджменту [227, с. 3].

Для підвищення ефективності боргової політики дослідники рекомендують вжити наступних заходів: 1) забезпечити подальше виконання заходів програми в рамках Механізму розширеного фінансування (EFF) України Міжнародним валютним фондом і зміцнення співпраці з іншими

міжнародними фінансовими організаціями та інститутами; 2) вдосконалити боргову політику України та перехід до стратегічного управління державним боргом; 3) законодавчо закріпити та реалізувати середньострокову стратегію бюджетного планування та прогнозування; 4) посилити регулювання державного боргу в частині оптимізації співвідношення обсягів, структури, вартості та джерел його погашення шляхом законодавчого забезпечення еквівалентності бюджетно-податкових змін та запровадження боргових фіскальних правил як чинників оптимізації державних запозичень, зокрема, утримання балансу в емісійній діяльності та стягненні податків при нарощуванні боргу та збільшенні вартості його обслуговування; 5) активізувати розвиток вітчизняного внутрішнього фінансового ринку як елемента цілісної фінансової системи та зниження вартості державних запозичень; 6) підвищити якість середньострокового економічного прогнозування та планування [228; 229, с. 27–28].

Ми погоджуємося з визначеними напрямками та вважаємо, що вони можуть бути доповнені низкою рекомендацій з урахуванням особливостей структури та видів державного боргу і гарантованого державою боргу.

Особливої уваги потребує *проблема оцінки стану ризиків несвоєчасності (невиконання) боргових зобов'язань та державних гарантій приватними суб'єктами* (можливо шляхом розроблення методики оцінки боргу, дюрації облігацій, аналізу, моделювання, прогнозування державного боргу). З даного приводу В. Висоцький, В. Калитчук, Ю. Драчук, Т. Котович відзначають, що необхідним є накладення низки обмежень на активні операції банків, які отримують рефінансування НБУ, в рамках системи пруденційного регулювання. Для мінімізації фінансових ризиків, пов'язаних з накопиченням умовних зобов'язань держави, уряд має скеровувати свої зусилля на: – запровадження ефективних механізмів розподілу ризиків між урядом і приватними суб'єктами – реципієнтами державної допомоги; – удосконалення інституційної структури управління очевидними і

неочевидними умовними зобов'язаннями уряду; – становлення адекватної системи моніторингу і звітності умовних зобов'язань [230, с. 42–43].

Т. П. Вахненко у своїх дослідженнях акцентує увагу на тому, що умовні зобов'язання мають бути інтегровані в систему управління фінансовими ризиками і перебувати у сфері відповідальності Міністерства фінансів України. При цьому варто забезпечити координацію управління державним боргом України з управлінням очевидними умовними зобов'язаннями держави. В період фінансово-економічної кризи необхідною є відмова від практики емісійного фінансування дефіциту бюджету та дотримання курсу поміркованої грошово-кредитної політики [233].

Для оцінки якісної складової боргової політики держави важливе значення має вивчення показників боргової безпеки, які характеризують рівень боргового навантаження на економіку країни. Незважаючи на те, що загалом обсяги державного боргу України знаходяться на припустимому для економічної безпеки рівні, сума державних боргових зобов'язань має істотну тенденцію до збільшення. Подальше зростання обсягу державних запозичень спричинить зниження рівня боргової безпеки держави, що, своєю чергою, може призвести до зростання відсоткових ставок на ринку державних запозичень, підвищення рівня оподаткування господарюючих суб'єктів, зменшення виробничого споживання внаслідок падіння інвестицій, впливу з країни сукупних валютних резервів, зниження міжнародного престижу країни та рівня життя населення [231, с. 22; 232, с. 79].

Реалізація зазначеного напрямку тісно пов'язана з необхідністю здійснення контролю та моніторингу за виконанням і цільовим використанням боргових зобов'язань та гарантійних зобов'язань держави і суб'єктів боржників перед державою. Л. П. Лондар, досліджуючи практику України щодо державного регулювання та управління державним боргом, виокремлює такий, на його думку, необхідний напрям, як заходи з активізації розвитку вітчизняного фінансового ринку, який можна реалізувати шляхом: – забезпечення ефективного моніторингу корпоративної заборгованості,

аналізу чинників впливу на збільшення її обсягу, підвищення результативності фінансового управління державними компаніями; – поглиблення аналізу ризиків від залучення різних видів боргових інструментів, в тому числі з використанням методик міжнародних фінансових організацій, зокрема МВФ, та розширення за його результатами спектру використання боргових інструментів; – підвищення ефективності здійснення запозичень шляхом оптимізації умов залучення коштів, забезпечення контролю за їх обсягами та спрямування для державної інвестиційної діяльності; – посилення заходів з підвищення ефективності ринку державних цінних паперів з метою мінімізації ризиків і зниження вартості обслуговування боргу в середньо- і довгостроковій перспективі, зокрема, сприяння розширенню ємності боргового портфелю та підвищення ліквідності боргових інструментів; – стимулювання банківського кредитування економіки, зокрема: створення національної програми відновлення кредитування вітчизняних товаровиробників за рахунок довгострокового (від дво-, трирічного) рефінансування з боку НБУ державних банків; – розвиток і підвищення довіри до внутрішнього фінансового ринку, зокрема банківського сектору: суму відшкодування власникам депозитів при банкрутстві Фондом гарантування вкладів фізичних осіб збільшити з 200 тис. грн до 400–500 тис. грн [234].

Наступним необхідним напрямом є *розробка стратегії середньострокового та довгострокового планування*. Відзначимо, що сьогодні в Україні діє лише середньострокова стратегія управління державним боргом на 2019–2022 роки. Втім, згідно з даними, наведеними у звітах про виконання боргових зобов'язань і державних гарантій, за останні три роки очевидно, що уряд не може повною мірою виконувати взяті на себе боргові зобов'язання та зобов'язання по обслуговуванню державного боргу, про що свідчать постійні коригування виплати державного боргу та гарантованого державою боргу.

Надзвичайно важливе значення має вибір адекватної стратегії управління державним боргом у кризовий період. Політика державних запозичень повинна забезпечити утримання розміру державного боргу України в економічно безпечних межах та оптимізацію структури боргу за видами джерел і відсоткових ставок. Для досягнення вказаних цілей необхідно здійснити наступні заходи. Потрібно встановити розмір дефіциту Державного бюджету на такому граничному рівні, що не дозволив би Уряду перевищувати планові показники залучення позик і безконтрольно нарощувати розмір державного боргу України. Сьогодні Уряд України об'єктивно не має можливостей для проведення експансивної бюджетної політики і включення потужних фіскальних стимулів, спрямованих на піднесення економічної активності в період кризи. Тому, допускаючи значний дефіцит бюджету, Уряд змушений залучати політично обумовлені позики офіційних кредиторів або ж вдаватися до емісійного фінансування дефіциту, руйнуючи останні опори фінансової стабільності. З огляду на наведені обґрунтування Уряд України має допускати незначний дефіцит бюджету (до 3% ВВП) та посилити інвестиційну складову його видатків: збільшити обсяги фінансування великих проєктів у галузях інфраструктури, розвитку інновацій та енергозберігаючих технологій. Поточна антикризова політика урядів багатьох країн світу підтверджує обґрунтованість даної пропозиції. Необхідно посилити роль внутрішніх ринкових позик у процесі фінансування дефіциту бюджету. Для розширення кола інвесторів у державні цінні папери та включення до економічного кругообігу заощаджень громадян, суттєва частина яких на сьогодні вилучена з банків, важливе значення має залучення фізичних осіб до внутрішньоборгових операцій уряду. Для надання стимулів дрібним інвесторам до вкладення коштів у державні цінні папери їх доходність має бути зіставною з доходністю банківських депозитів. Тому необхідно перейти до випуску ощадних облігацій, які розповсюджуватимуться серед фізичних осіб, і запровадити ОВДП з плаваючою відсотковою ставкою, прив'язаною до темпів інфляції.

Введення такого типу боргових зобов'язань уряду пояснюється довірою суб'єктів ринку до інструментів, захищених від інфляційного знецінення. Потрібно продовжити співробітництво з міжнародними фінансовими організаціями та проводити стриману політику залучення іноземних кредитів від урядів іноземних держав, оскільки розмір зовнішнього сукупного боргу України вже перевищив усі допустимі межі. Тому необхідно забезпечувати фінансування планового дефіциту бюджету і погашення основної суми внутрішнього боргу за рахунок внутрішніх інвесторів [233, с. 49].

Розроблення стратегії управління державним боргом в середньостроковій чи довгостроковій перспективі має формуватися лише за взаємної співпраці Національного банку України, Міністерства фінансів України, Казначейства, *Національної комісії з цінних паперів та фондових ринків*, Держфінмоніторингу, а також представників місцевих органів виконавчої влади. Зазначений документ є стратегічним фінансовим інструментом досягнення безпечного рівня боргового навантаження та можливості його своєчасного виконання.

Необхідним напрямом *удосконалення адміністративно-правового регулювання державного боргу є наявність системи нормативно-правових актів*, положення яких не суперечать один одному, та відсутність колізій в них. У попередніх підрозділах роботи нами було акцентовано увагу на необхідності прийняття Закону України «Про державні боргові зобов'язання та державні гарантії» та наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Методики планування державних та місцевих запозичень та обсягу державних гарантій». Також наразі актуальним є питання відсутності системи боргового моніторингу з виявленням основних причин збільшення дефіциту та боргу; вироблення механізмів коригування відхилень планових показників від фактичних; послаблення впливу квазіфіскальних операцій на параметри бюджету та його дефіциту; запровадження заходів з подолання бюджетних дисбалансів шляхом продовження бюджетної консолідації, зокрема, підвищення доходів державного бюджету за рахунок покращення

адміністрування податків і митних платежів, боротьби з корупцією, тінізацією економіки, впровадження механізму верифікації одержувачів усіх видів соціальних пільг; – удосконалення інституційної складової та нормативно-правового регулювання щодо впровадження рекомендацій з управління державним боргом, підготовлених МВФ спільно з Всесвітнім банком; – зміни щодо структури боргу в розрізі боргових інструментів, типу кредиторів, валют запозичення, що передбачають збільшення питомої ваги запозичень на внутрішньому ринку, частки боргу в національній валюті та зменшення питомої ваги короткострокових боргових інструментів [234, с. 27].

Ще одним необхідним напрямом є *сприяння розвитку інвестиційного клімату та залучення фінансування на масштабні інфраструктурні проєкти*. Підвищення ефективності здійснення запозичень шляхом оптимізації умов залучення коштів, забезпечення контролю за їх обсягами та спрямування для державної інвестиційної діяльності дасть змогу здійснювати подальші платежі з погашення та обслуговування боргу [234, с. 28].

Кредити повинні братися не для задоволення споживчих потреб, а для розвитку ринку інвестицій в Україні, зокрема, на розвиток інфраструктурних проєктів, науки, ІТ спрямування тощо. Це може бути будівництво доріг, розвиток сфери охорони здоров'я та фінансування наукових досліджень, відновлення чи будівництво авіаційної, транспортної промисловості, розширення та розвиток комунікаційної галузі та інноваційних технологій; соціальні проєкти всеукраїнського значення (наприклад, ліквідація наслідків стихійних лих тощо).

Необхідним напрямом є *здійснення моніторингу адаптації норм національного законодавства до законодавства Європейського Союзу в рамках підписаної Україною Угоди про асоціацію з ЄС* щодо оцінки стійкості та надійності боргової політики держави; удосконалення системи оцінки ризиків від залучення різних видів боргових зобов'язань. Україна ратифікувала положення зазначеної Угоди 16 вересня 2014 р., однак досі

відсутні будь-які аналітичні дані щодо ефективності, дієвості та головне результативності провадження цього процесу.

Особливої уваги потребує *розвиток місцевих запозичень*. На жаль, в Україні недостатньо розвинуті місцеві запозичення, що негативним чином впливає на фінансування місцевих бюджетів і проєктів розвитку.

З огляду на проголошену Україною євроінтеграцію подальша розбудова місцевих фінансів має провадитися виключно в рамках реалізації основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування, серед яких визначено наявність доступу до ринку позичкового інвестиційного капіталу як елемента фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, створення можливостей мобілізації фінансових ресурсів на національному ринку капіталу [235]. Сьогодні питання наповнення місцевих бюджетів в Україні за умов розширення бюджетних прав органів місцевого самоврядування в рамках фінансової децентралізації набули особливої актуальності. Зокрема, загальновизнано, що на місцевому рівні має вирішуватися значна частина важливих для населення питань у сфері соціального, культурного, економічного розвитку. З огляду на значну роль, яка покладається на органи місцевого самоврядування у розбудові суспільства, останні мають бути фінансово спроможні надавати якісні суспільні послуги своїм громадянам. Зазначене потребує передачі місцевим органам влади не тільки повноважень на надання цих послуг, але й забезпечення відповідним обсягом фінансових ресурсів до місцевих бюджетів як основної фінансової бази органів місцевого самоврядування. Тільки розширення джерел формування доходів місцевих бюджетів є запорукою якісного виконання органами місцевого самоврядування своїх функцій, зокрема зростання добробуту населення [236, с. 93–94].

Необхідним є *посилення державного регулювання гарантованого державою боргу*.

Реалізацію зазначеного напрямку можливо здійснити виконавши наступні кроки: – приведення умов надання державних гарантій на кредити

для підприємств України у відповідність до умов ЄС; – забезпечення поступового приведення показника співвідношення гарантованого і державного боргу України до рівня 10 %; – надання пріоритетності гарантуванню державою проєктів розвитку, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, після їх попереднього аналізу на предмет доцільності та відповідності державним завданням (зокрема, фінансування інвестиційних, інноваційних, інфраструктурних та інших проєктів стратегічного значення, а також проєктів, спрямованих на підвищення енергоефективності та зміцнення конкурентних переваг вітчизняних підприємств); нормативно-правового супроводу моніторингу та оцінки ризиків, пов'язаних з умовними зобов'язаннями для мінімізації їх негативного впливу на боргову стійкість, зокрема на період зниження рівня державного та гарантованого державою боргу до безпечної межі в 60 %, законодавчо передбачити заборону надання державних гарантій на кредити бюджетним установам; зменшення видатків бюджету на покриття страхових гарантійних випадків шляхом зміни умов надання державних гарантій на кредити суб'єктам господарювання: законодавчо обмежити обсяг гарантованого державою кредиту, який надається малим і середнім підприємствам, до сум, що не перевищують еквіваленту 2,5 млн євро (подібні обмеження є в країнах ЄС) [234, с. 29].

Наступним напрямом, при чому, на нашу думку, стратегічним, є *збільшення внутрішніх позик над зовнішніми позиками*. Виконання зазначеного напрямку дасть можливість не потрапити (зменшити залежність) під фінансову залежність зовнішніх кредиторів, не залежати від коливань курсу національної валюти, запобігти відтоку іноземної валюти з країни, зменшити обсяги коштів на обслуговування зовнішнього державного боргу.

Адже, збільшення питомої ваги державного боргу, номінованого в іноземній валюті, зумовлює зростання валютних витрат уряду з обслуговування боргових зобов'язань, а для українських фінансових ринків створює загрозу ще більшого скорочення валютної пропозиції та подальшої

девальвації гривні [237, с. 7]. Збільшити частку боргу в національній валюті у загальній сумі державного і гарантованого державою боргу України до 70 %–80 %. Внутрішні запозичення потрібно збільшити за рахунок розширення кола покупців державних цінних паперів – інституційних інвесторів і фізичних осіб, для яких емітувати різні види державних облігацій [227].

Отже, головними **напрямами удосконалення адміністративно-правового регулювання державного боргу України**, на нашу думку, є:

- 1) *запровадження оцінки стану ризиків несвоєчасності (невиконання) боргових зобов'язань і державних гарантій суб'єктами-боржниками;*
- 2) *здійснення контролю та моніторингу за виконанням і цільовим використанням боргових зобов'язань та гарантійних зобов'язань держави і суб'єктів-боржників перед державою;*
- 3) *розробка стратегії середньострокового та довгострокового планування;*
- 4) *удосконалення адміністративно-правового регулювання державного боргу, що передбачає наявність системи нормативно-правових актів;*
- 5) *сприяння розвитку інвестиційного клімату та залучення фінансування на масштабні інфраструктурні проекти;*
- 6) *здійснення моніторингу адаптації норм національного законодавства до законодавства Європейського Союзу в рамках підписаної Україною Угоди про асоціацію з ЄС;*
- 7) *посилення державного регулювання гарантованого державою боргу;*
- 8) *збільшення внутрішніх позик над зовнішніми позиками.*

Реалізація виокремлених напрямів сприятиме підвищенню репутації України як країни-позичальниці на міжнародному фінансовому ринку та дасть можливість підвищити показники в міжнародних рейтингах, які присвоюються певній державі спеціальними агентствами відповідно до міжнародних правил рейтингування. Результатом може стати залучення інвесторів і покращення інвестиційного клімату в країні.

Висновки до розділу 3

Вивчивши міжнародний досвід адміністративно-правового регулювання державного боргу України та напрями його удосконалення, доходимо таких висновків.

Проаналізувавши досвід країн Європейського Союзу щодо адміністративно-правового регулювання державного боргу, запропоновано наступні перспективні напрями саме для України. З досвіду Франції доцільним вбачається внесення пропозицій щодо зменшення розміру податків, створення для бізнесу найоптимальніших умов розвитку. Особливо цікавим є досвід здійснення операцій з цінними паперами та реалізація фінансових інструментів з метою зростання базових активів суб'єкта.

Позитивним для України є досвід Італії щодо регулювання державного боргу, яка прийняла систему законодавчих актів, які дають можливість розвитку інституту іноземного інвестування, та забезпечити право іноземців на купівлю нерухомості в країні; зменшення соціальних гарантій за рахунок підвищення пенсійного віку, зменшення соціальних виплат, зростання розміру та розширення видів податків для населення.

Варто перейняти досвід Іспанії при визначенні регулювання державного боргу, де особливу увагу приділено підвищенню інвестиційного клімату та привабливості об'єктів нерухомості і розширенню ринку цінних паперів.

На прикладі Німеччини для України є позитивним і примірним приділення особливої уваги встановленню мінімізації відсоткових ставок по обслуговуванню державного боргу і розширення сфер фінансування дохідної частини державного бюджету; необхідно приділити особливу увагу досвіду щодо розвитку інструменту місцевих кредитів; вивчити практику визначення (розрахунків) ризиків управління державним боргом; визначити можливості запровадження інституції державного страхування ринку облігацій.

Цікавими є практичні аспекти регулювання державного боргу окремих країн Північної Європи (Швеція, Данія, Нідерланди) в частині: 1) розвитку місцевих запозичень; 2) розвитку планування боргових запозичень (середньострокові та довгострокові); 3) вживання необхідних заходів щодо мінімізації витрат на обслуговування державного боргу; 4) функціонування міжмуніципальних інституцій, які здійснюють емісію та страхування.

У Португалії та Угорщини діє практика встановлення лімітів державної й місцевої заборгованості.

З досвіду безпосередніх країн-сусідів (Польщі, Словаччини, Угорщини, Чехії) позитивним вбачається наступна практика регулювання державного боргу: 1) подальший розвиток інституту іноземного інвестування та банківського сектору; 2) запровадження спрощеної процедури для суб'єктів господарювання здійснення різного роду господарських операцій; 3) стимулювання бізнесу; 4) часткова приватизація іноземними суб'єктами об'єктів державної власності (крім, об'єктів стратегічного та національного значення); 5) запровадження секторального планування державного боргу; 6) вибір ефективних механізмів обслуговування державного боргу; 7) обмеження валютного ризику і ризику рефінансування державного боргу в іноземній валюті; 8) забезпечення ліквідності державного боргу.

Виокремлено напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання державного боргу України: 1) запровадження оцінки стану ризиків несвоєчасності (невиконання) боргових зобов'язань і державних гарантій суб'єктами боржниками; 2) здійснення контролю та моніторингу за виконанням і цільовим використанням боргових зобов'язань та гарантійних зобов'язань держави і суб'єктів боржників перед державою; 3) розробка стратегії середньострокового та довгострокового планування; 4) удосконалення адміністративно-правового регулювання державного боргу передбачає наявність системи нормативно-правових актів; 5) сприяння розвитку інвестиційного клімату та залучення фінансування на масштабні інфраструктурні проекти; 6) здійснення моніторингу адаптації норм

національного законодавства до законодавства Європейського Союзу в рамках підписаної Україною Угоди про асоціацію з ЄС; 7) посилення державного регулювання гарантованого державою боргу; 8) збільшення внутрішніх позик над зовнішніми позиками.

ВИСНОВКИ

У висновках на основі вирішення наукового завдання – розробки питань визначення сутності, особливостей, видів і механізму адміністративно-правового регулювання державного боргу України, сформульовано теоретичні положення та рекомендації, що обумовлюють наукову новизну дисертації, мають значення для науки та правозастосовної діяльності, зокрема:

1. Державний борг у 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 усіх сфер суспільного життя.

2. Особливостями державного боргу є те, що він: 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 наявних 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 і здійснення грошово-кредитної політики держави; 9) цей вид зобов'язань виникає в результаті укладення міжнародно-правової угоди.

3. Запропоновано державний борг України поділити на види залежно від: 1) обсягів виконання фінансових зобов'язань: регресивний (накопичувальний) державний борг; сталий державний борг, тобто державний борг, який утворюється з метою виконання боргових зобов'язань, при цьому не погашається основний борг; реверсований державний борг, тобто державний борг по якому систематично та постійно виплачуються

боргові зобов'язання, при цьому не виникають інші боргові відносини;
2) виду інструмента боргового зобов'язання: ринкові цінні папери та кредити; пільгові кредити; рекапіталізація.

4. Періодизацію генезису державного боргу представлено наступним чином: I. Постреволюційний період (початок ХХ – середина ХХ ст.), який характеризувався: - утворенням державного боргу та наростанням заборгованості по ньому; - необхідністю взяття кредитів, які спрямовувалися на розвиток економіки та галузей народного господарства країни; - втрата довіри до РСФРС як надійного позичальника; - дуалістичне становище країни, тобто держава виступала як позичальником (народні господарства), так і кредитором; - імперативність виникнення боргових зобов'язань, практикувалося, що частина заробітної плати виплачувалася облігаціями державних позик. II. Перехідний період (1980–1991 рр.), який характеризувався: - необхідністю покриття дефіциту державного бюджету золотовалютними запасами, що призвело до їх скорочення; - утворенням зовнішнього державного боргу внаслідок дефіциту державного бюджету; - розподілом виробничої бази СРСР, що спричинило вивільнення державного боргу Республіки Україна як самостійної, незалежної держави і відповідно утворення боргових зобов'язань. III. Період прогресивного росту суми державного боргу (1991–2020 рр.). Характерними особливостями даного періоду є: - послаблення економічної стійкості національної валюти – девальвація гривні; - неконтрольоване збільшення боргових зобов'язань; - запровадження додаткових механізмів виконання боргових зобов'язань; - превалювання розміру зовнішнього державного боргу над внутрішнім державним боргом, що спричинило збільшення залежності від міжнародних організацій; часткова втрата самостійності в прийнятті політичних рішень; - вимушене рефінансування державного боргу; - відсутність механізмів ефективного управління державним боргом.

5. Особливостями державного гарантованого боргу є:
1) використовується здебільшого для забезпечення стабільного та економічно

ефективного фінансування проєктів: транспорт, інфраструктура, медицина, наукові дослідження, програми соціального житла, проєкти державно-приватного партнерства, туристична сфера тощо; 2) держава виступає гарантом своєчасності виплат обслуговування позики, а також виконання фінансових зобов'язань перед позикодавцем; 3) найпоширенішою формою державних гарантій є: облігації, цінні папери, валюта тощо; 4) може виникнути додатковий ризик – неможливість обслуговування або виплати позики; 5) чим більша довіра до уряду як гаранта виплати боргових зобов'язань, тим меншим є відсоток по обслуговуванню державного боргу; 6) державні гарантії не контролюються як регулярні видатки держави; 7) обсяг гарантованого державного боргу здійснює прихований вплив на фіскальну політику держави; 8) непогашений гарантований державний борг, як наслідок, є причиною зростання державного боргу.

6. Адміністративно-правовий механізм управління державним боргом – це управлінська діяльність уповноважених суб'єктів, яка здійснюється із застосуванням відповідних адміністративних, політичних, економічних, соціальних засобів, з метою інвестування економіки, забезпечення економічної самостійності країни, зменшення відсоткової ставки, зростання інвестиційної привабливості, зменшення видів податків тощо.

До елементів механізму адміністративно-правового регулювання державного боргу України віднесено: 1) норми права; 2) адміністративні правовідносини; 3) органи публічної влади; 4) адміністративно-правові засоби.

7. Нормативно-правове регулювання державного боргу України – це система норм права міжнародного та національного законодавства, які урегульовують суспільні відносини щодо утворення та погашення державного, місцевого боргу та гарантованого державою боргу, а також визначають повноваження і компетенцію уповноважених суб'єктів щодо виконання взятих на себе боргових зобов'язань України.

Систему нормативно-правового регулювання державного боргу України запропоновано класифікувати на: 1) міжнародні акти, які ратифікувала Україна; 2) акти Верховної Ради України; 3) акти Президента України; 4) акти центральних органів виконавчої влади; 5) акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

8. Суб'єктами адміністративно-правового регулювання державного боргу в Україні є система суб'єктів публічної влади, які на підставі норм законодавства виконують завдання, що обумовлені утворенням, обслуговуванням і погашенням державного боргу та гарантованого державою боргу.

До суб'єктів, які здійснюють адміністративно-правове регулювання державного боргу в Україні, на нашу думку, належать: Верховна Рада України та Комітет Верховної Ради України з питань державного бюджету; Національний банк України; Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, зокрема: Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України, Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Агентство з управління державним боргом України, Державна казначейська служба України, Фонд державного майна України, Державна аудиторська служба України; місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

9. Аргументовано необхідність перегляду адміністративно-правового статусу Урядового уповноваженого з питань управління державним боргом Міністерства фінансів України. Доведено, що логічним буде визначення адміністративно-правового статусу цього суб'єкта саме як завідувача сектором з питань управління державним боргом, тоді цей суб'єкт буде мати більш широке коло повноважень і виконувати не консультативно-дорадчі функції, а функції державного службовця.

10. Засоби адміністративно-правового регулювання державного боргу України - це сукупність способів і прийомів, за допомогою яких державні органи та органи місцевого самоврядування урегульовують суспільні відносини щодо формування та виплати державного боргу, виконання боргових зобов'язань і зобов'язань державних гарантій (гарантійних). У результаті аналізу чинного адміністративного законодавства і практики його застосування до засобів адміністративно-правового регулювання державного боргу віднесено: 1) контроль за адміністративно-правовим регулюванням державного боргу. Включає в себе такі форми: - звіт про виконання зобов'язань за державним боргом і гарантованим державою боргом; - аудит показників державного боргу та гарантованого державою боргу; - контроль за зміненням валютних курсів і відсоткових ставок; - нагляд за адміністративно-правовим регулюванням державного боргу; 2) цільовий вплив на структуру державного боргу та гарантованого державою боргу, включаючи терміни боргового портфеля; 3) оцінка ефективності управління бюджетними коштами та оцінка ризиків отримання державних запозичень і видання державних гарантій; 4) моніторинг цільового використання державних запозичень і державних гарантій; 5) юридична відповідальність позичальника (боржника), гаранта і кредитора за порушення умов договорів.

11. Вивчивши досвід країн Європейського Союзу щодо адміністративно-правового регулювання державного боргу, запропоновано наступні перспективні напрями саме для України. З досвіду Франції доцільним вбачається внесення пропозицій щодо зменшення розміру податків, створення для бізнесу найоптимальніших умов розвитку. Особливо цікавим є досвід здійснення операцій з цінними паперами та реалізація фінансових інструментів з метою зростання базових активів суб'єкта.

Позитивним для України є досвід Італії щодо регулювання державного боргу, яка прийняла систему законодавчих актів, які дають можливість розвитку інституту іноземного інвестування та забезпечення права іноземців

на купівлю нерухомості в країні; зменшення соціальних гарантій за рахунок підвищення пенсійного віку, зменшення соціальних виплат, зростання розміру та розширення видів податків для населення. Іспанія при визначенні регулювання державного боргу особливу увагу приділяє підвищенню інвестиційного клімату та привабливості об'єктів нерухомості й розширенню ринку цінних паперів. На прикладі Німеччини для України позитивним і примірним є приділення особливої уваги встановленню мінімізації відсоткових ставок по обслуговуванню державного боргу і розширенню сфер фінансування дохідної частини державного бюджету; розвитку інструменту місцевих кредитів; вивченню практики визначення (розрахунків) ризиків управління державним боргом; визначенню можливості запровадження інституції державного страхування ринку облігацій. Цікавими є практичні аспекти регулювання державного боргу окремих країн Північної Європи (Швеції, Данії, Нідерландів) в частині: 1) розвитку місцевих запозичень; 2) розвитку планування боргових запозичень (середньострокові та довгострокові); 3) вживання необхідних заходів щодо мінімізації витрат на обслуговування державного боргу; 4) функціонування міжмуніципальних інституцій, які здійснюють емісію та страхування. З досвіду безпосередніх країн-сусідів (Польщі, Словаччини, Угорщини, Чехії) позитивним вбачається наступна практика регулювання державного боргу: 1) подальший розвиток інституту іноземного інвестування та банківського сектору; 2) запровадження спрощеної процедури для суб'єктів господарювання здійснення різного роду господарських операцій; 3) стимулювання бізнесу; 4) часткова приватизація іноземними суб'єктами об'єктів державної власності (крім об'єктів стратегічного та національного значення); 5) запровадження секторального планування державного боргу; 6) вибір ефективних механізмів обслуговування державного боргу; 7) обмеження валютного ризику і ризику рефінансування державного боргу в іноземній валюті; 8) забезпечення ліквідності державного боргу.

12. Виокремлено напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання державного боргу України: 1) запровадження оцінки стану ризиків несвоєчасності (невиконання) боргових зобов'язань і державних гарантій суб'єктами боржниками; 2) здійснення контролю та моніторингу за виконанням і цільовим використанням боргових зобов'язань та гарантійних зобов'язань держави і суб'єктів боржників перед державою; 3) розробка стратегії середньострокового та довгострокового планування; 4) удосконалення адміністративно-правового регулювання державного боргу передбачає наявність системи нормативно-правових актів; 5) сприяння розвитку інвестиційного клімату та залучення фінансування на масштабні інфраструктурні проекти; 6) здійснення моніторингу адаптації норм національного законодавства до законодавства Європейського Союзу в рамках підписаної Україною Угоди про асоціацію з ЄС; 7) посилення державного регулювання гарантованого державою боргу; 8) збільшення внутрішніх позик над зовнішніми позиками.

13. Аргументовано необхідність розроблення та прийняття: - Закону України «Про державні боргові зобов'язання та державні гарантії»; - наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Методики планування державних та місцевих запозичень та обсягу державних гарантій».

Запропоновано внести зміни та доповнення до п. 2 Постанови Кабінету Міністрів України «Питання Урядового уповноваженого з питань управління державним боргом», який доповнити пунктом наступного змісту: «Урядовий уповноважений з питань управління державним боргом є державним службовцем. Під час виконання своїх повноважень на нього поширюються положення Закону України «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів, що регулюють діяльність державних службовців».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14 верес. 2020 р. № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>
2. Про національну безпеку України: Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 31. Ст. 241.
3. Реферат на тему Державний кредит. <http://referatbank.com.ua/referat2.php?id=4564>
4. Юридична енциклопедія : у 6 т. / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. К. : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 2 : Д – Й. 744 с.
5. 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.
6. Бюджетний кодекс України: Закон України від 18 лип. 2010 р. № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50, 50–51. Ст. 572.
7. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. М.: Мир и Образование, Оникс, 2011. 736 с.
8. Воронова Л.К., Кучерявенко Н.П. Финансовое право: учеб. пособ. Харьков: Легас, 2003. 360 с.
9. Хайхадаева О.Д. Государственный долг Российской Федерации: теорети-ческие и исторические аспекты. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2000. 156 с.
10. Орлюк О.П. Фінансове право. К.: Юрінком Інтер, 2003. 528 с.
11. Єрмолюк К. О. Державний борг України та його вплив на боргову безпеку країни.

<http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/5188/1/Державний%20борг%20України%20та%20його%20вплив%20на%20боргову%20безпеку%20країни.pdf>

12. Финансовое право: учебник / Под ред. Е.О. Грачевой, Г.П. Толстопятенко. М.: Проспект, 2004. 536 с.

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

14. Вавилов В.Я. Государственный долг. М.: ФА, 1998. 220 с.

15. Верхолаз В.В. Формирование современных механизмов управления государственным долгом: автореф. дисс. ... канд. эконом. наук: 08.00.01 / Ин-т эконо-мики РАН. М., 2001. 20 с.

16. Головачёв Д.Л. Регулирование государственного долга в рыночной экономике: автореф. дисс. ... д-ра эконом. наук: 08.00.01 / Моск. гос. ун-т. М., 1996. 20 с.

17. Данилов Ю.А. Рынки государственного долга мировые тенденции и российская практика. М.: ГУ ВШЭ, 2002. 432 с.

18. 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.intosaipdc.org.mx>.

19. Заверуха І.Б. Проблеми правового регулювання державного боргу України: дис. ... 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. URL: <http://referat-ok.com.ua/pravo/problemi-pravovogo-regulyuvannya-derzhavnogo-borgu-ukrajini>

20. Інформаційна довідка щодо державного та гарантованого державою боргу України (станом на 31.10.2020). URL: <https://mof.gov.ua/uk/derzhavnij-borg-ta-garantovaniy-derzhavju-borg>

-
21. Терещенко В.Л. Державний борг України: сутність, соціально-економічні наслідки, перспективи оптимізації. *Економіка і регіон*. 2011. № 4 (31). С. 59–62.
22. Кабаці С.Б. Динаміка та структура державного боргу. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2016. № 12. С. 49–52. URL: <http://www.vestnik-econom.mgu.od.ua/journal/2016/16-2016/12.pdf>
23. Середньострокову стратегію управління державним боргом на 2019–2022 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473-2019-p#Text>
24. Інформаційна довідка щодо розвитку фондового ринку України протягом січня-жовтня 2020 року. URL: <https://www.nssmc.gov.ua/news/insights/>
25. Васильев Т. И, Ильин С. С «Экономика. Справочник студента» М.: ООО «Фирма», филологическое общество «Слово», издательство «АСТ» 1999. 544 с.
26. Федоров В.А. Державний борг як фактор формування політичної реальності. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/9324/16%20Державний%20борг%20як%20фактор%20формування%20політичної%20реальності.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
27. Государственный кредит и государственный долг. URL: http://e-biblio.ru/book/bib/04_pravo/Fin_pravo/362.1.5.html#_ftn1
28. Маханець Л. Л. Зовнішній борг і політичний ризик. *Фінанси України*. 2000. № 2. С. 64–67.
29. Мізюк Б. М., Шевчук В. О. Зовнішні запозичення: вплив на економічну політику. *Фінанси України*. 1998. № 9. С. 82–90.
30. Агапова Т. А, Серегина С. Ф. Макроэкономика: учебник / под ред. проф. А. В Сидоровича. МГУ им. М. В Ломоносова. М.: Изд-во «Дис» 1997. 416 с.

-
31. Лауфер М.А. Проблемы внутреннего государственного долга Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. эконом. наук: 08.00.01 / Всерос. заоч. фин-экон. ин-т. М. 1996. 19 с.
32. Special Data Dissemination Standart. URL: <http://dsbb.imf.org/Applications/web/dsbbhome>.
33. Бескова И. А. Управление государственным долгом. *Банковские услуги*. 2002. № 5. С. 125–128.
34. Мелікян С.С. Еволюція виникнення та управління державним боргом постраждалих держав. *Наукові праці МАУП*. 2013. Вип. 4(39). С. 31–35.
35. Бурлаченко Ю.І. Проблеми управління зовнішнім державним боргом в Україні. Тернопільський національний економічний університет. Тернопіль. 2014. 142 с.
36. Головачев Д. Л. Государственный долг. Теория, российская и мировая практика. М.: ЧеРо, 1998. 103 с.
37. Брагинская Л. С. Государственный долг: анализ системы управления и оценка ее эффективности. М.: Университет. книга, 2007. 128 с.
38. Красавина Л. Н., Баранова Е. П. Внешний долг России: уроки и перспективы. *Деньги и кредит*. 2001, № 9. С. 70–77.
39. Декрет об аннулировании государственных займов от 21 января 1918 года принятый Всероссийским центральным исполнительным комитетом. Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР М. 1943. С. 375–376.
40. Постановление СНК РСФСР от 26.10.1918 Об аннулированных государственных процентных бумагах. Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР М. 1943. С. 375–376.
41. Декрет СНК РСФСР от 16.09.1920 О прекращении выдачи возмещения за аннулированные ценные бумаги. Собрание узаконений и

распоряжений правительства за 1917–1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР М. 1943. С. 375–376.

42. Крохина Ю. А. Государственный кредит и государственный долг: проблемы, причины и следствия. *Гос. долг Российской Федерации: проблемы управления и контроля: материалы круглого стола* (Москва, 4 дек. 2002 г.). М., 2003. С. 33–36.

43. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учеб. для вузов / Л. А. Дробозина, Л. П. Окунева, Л. Д. Андросова и др.; Под ред. Л. А. Дробозиной. М.: Финансы, ЮНИТИ, 1997. 479 с.

44. Меморандум про взаєморозуміння з питання правонаступництва щодо договорів колишнього Союзу РСР, які представляють взаємний інтерес: Меморандум від 6 лип. 1992 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_231#Text

45. Государственный кредит и государственный долг. URL: http://e-biblio.ru/book/bib/04_pravo/Fin_pravo/362.1.5.html#_ftn26

46. Угода між Україною і Російською Федерацією про врегулювання питань правонаступництва стосовно зовнішнього державного боргу та активів колишнього Союзу РСР: Закон України від 9 груд. 1994 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/643_055#Text

47. Договір про правонаступництво щодо зовнішнього державного боргу та активів Союзу РСР: Угода від 4 груд. 1991 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_155

48. Про порядок ратифікації Угоди між Україною та Російською Федерацією про врегулювання питань правонаступництва щодо зовнішнього державного боргу та активів колишнього СРСР: Постанова Верховної Ради України від 19 лют. 1997 р. № 86/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 16. Ст. 121.

49. Шохин А. Н. Внешний долг России. М.: Финансы и статистика, 1997. 176 с.

50. Про державний внутрішній борг України: Закон України від 16 верес.1992 р. №2604-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 41. Ст. 598. (втратив чинність)

51. Про структуру державного внутрішнього боргу України за станом на 1 січня 1996 року і граничний розмір державного внутрішнього боргу України на 1996 та 1997 роки: Закон України від 23 січ. 1997 р. № 21/97-ВР. *Офіційний вісник України*. 1997. № 7. Ст. 5.

52. Доповідь Міністра закордонних справ України Б. І. Тарасюка на парламентських слуханнях 05 липня 2000 р. з питань виконання Постанови Верховної Ради України «Про порядок ратифікації Угоди між Україною та Російською Федерацією про врегулювання питань правонаступництва щодо зовнішнього 329 державного боргу та активів колишнього СРСР» від 19 лют. 1997 р. № 86/97– ВР.

53. Дзюба К. В. правонаступництво активів та боргів СРСР для України та Росії. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/11856/1/Dzyba.pdf>

54. Розділення СРСР. РФ обговорить «нульовий варіант» боргів СРСР, якщо Україна компенсує \$20 млрд боргу. *Корреспондент.net*. 2014. URL: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/politics/3320798-rozdilennia-srsr-uf-obhovoryt-nulovyi-variant-borhiv-srsr-yakscho-ukraina-kompensuiie-20-mlrd-borhu>

55. Рішення Господарського суду Закарпатської області від 30 жовтня 2006 року Справа № 5/324 за позовом: Регіонального відділення ФДМ України по Закарпатській області м. Ужгород до відповідача: ВАТ «Готельно-туристичний комплекс „Інтурист-Закарпаття”» м. Ужгород. За участі 3-ї особи на стороні відповідача без самостійних вимог: ВАТ «Державний експортно-імпортний банк України» в особі Закарпатської філії м. Ужгород. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/211702>

56. Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України: Закон України від 21 листоп. 1996 р. № 537/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 8. Ст. 60.

57. Про реструктуризацію боргових зобов'язань Кабінету Міністрів України перед Національним банком України: Закон України від 20 квіт. 2000 року №1697-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 31. Ст. 248.

58. Попередня версія офіційного сайту Міністерства фінансів України, діюча. URL: <http://195.78.68.18/minfin/control/uk/index> (дата звернення: 21.04.2019).

59. Офіційний сайт Рахункової палати України. URL: <http://www.as-rada.gov.ua/control/main/uk/index> (дата звернення: 21.04.2019).

60. Міжнародний валютний фонд. URL: <https://mof.gov.ua/uk/mvf>

61. Вінокуров Я. Державний борг України виріс на \$1 млрд за місяць – Мінфін. URL: <https://hromadske.ua/posts/derzhavnij-borg-ukrayini-viris-na-dollar1-mlrd-za-misyac-minfin>

62. Офіційна інформація щодо державного та гарантованого державою боргу України (станом на 31.10.2020). URL: <https://mof.gov.ua/uk/derzhavnij-borg-ta-garantovanij-derzhavju-borg>

63. Нужной Ю.А., Бабенко Ю.В., Блудовой К.Ю. Оцінка стану державного боргу України. *Економіка - Финансы, денежный оборот и кредит*. URL: <https://www.sworld.com.ua/konfer46/1.pdf>

64. Кравчук А. Історія формування боргової залежності України. URL: <https://commons.com.ua/ru/formuvannya-zalezhnosti/>

65. Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020": Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

66. Інформаційна довідка Міністерства фінансів України щодо державного та гарантованого державою боргу України (станом на 31 жовт. 2020 р.). URL: <https://mof.gov.ua>

67. Панченко В.В. Фінансування економічних перетворень в Україні через механізм зовнішнього державного боргу. *Причорноморські економічні студії*. 2019. Вип. 40. С. 198–206. URL: http://bses.in.ua/journals/2019/40_2019/38.pdf

68. Колосова В.П. Фінанси міжнародних інституцій в Україні : монографія. Київ : Київський національний торговельно-економічний університет, 2016. 504 с.

69. Про вступ України до Міжнародного валютного фонду, Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Міжнародної фінансової корпорації, Міжнародної асоціації розвитку та Багатостороннього агентства по гарантіях інвестицій: Закон України від 3 черв. 1992 р. № 2402-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 33. Ст. 474.

70. Про пріоритетні напрями використання іноземних кредитів: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 квіт. 1995 р. № 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/234-95-п/print>

71. Богдан Данилишин Кредит МВФ – причини і наслідки. URL: <http://ua.112.ua/statji/kredyt-mvf-ndash-prychyny-i-naslidky-208024.html>.

72. Как менялся кредитный рейтинг Украины в течение 2015 года? URL: <http://ru.slovoidilo.ua/2015/10/27/infografika/jekonomika/kak-menyalsya-kreditnyj-rejting-ukrainy-v-techenie-2015-goda>.

73. Нестеренко Ж. К., Шелемех Є. В. Співробітництво України з МФС: стан та перспективи. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=4644>

74. Програма Stand-by. Міжнародний валютний фонд. URL: <https://mof.gov.ua/uk/programa-stand-by>

75. Клименко І.В. Співпраця України з міжнародними фінансово-кредитними установами в умовах ринкової трансформації економіки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 08.05.01 «Світове господарство і міжнародні економічні відносини». НАН України. К., 2000. 16 с.

76. Співробітництво України з міжнародними фінансовими інституціями. URL: <https://mfa.gov.ua/mizhнародni-vidnosini/spivrobotnictvo-ukrayini-z-mizhнародnimi-finansovimi-instituciyami>

77. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://www.minfin.gov.ua>

78. Угода про заснування Європейського банку реконструкції та розвитку: Угода від 29 трав. 1990 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_062/card2#Card

79. Офіційний сайт Рахункової палати України. URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/index>

80. Угода про заснування Чорноморського банку торгівлі та розвитку: Угода від 30 черв. 1994 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_003/card2#Card

81. Чорноморський банк торгівлі і розвитку надав ДПЕК кредит на 30 млн дол. *Інформаційне агентство «Уніан» : вебсайт.* URL: <https://www.unian.ua/economics/energetics/875730-chornomorskiy-banktorgivli-i-rozvitku-nadav-dpek-kredit-na-30-mln-dol.html>

82. МЗС Фінляндії та корпорація НЕФКО підписали угоду про створення цільового фонду для фінансування проєктів «чистої» енергетики в Україні. *Державне агентство з енергозбереження та енергоефективності України : вебсайт.* URL: <http://saee.gov.ua/uk/news/2073>

83. «Львівводоканал» отримав грант від Е5Р на суму 7,5 млн євро. *Міністерство економічного розвитку і торгівлі України : вебсайт.* URL: <http://www.me.gov.ua/News/Print?lang=uk-UA&id=56de7873-19f7-400f-bd21-2e7e286cc019>

84. Макаренко Л. О. Реалізація права в контексті мети правового регулювання. *Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави: матеріали II Міжнар. наук.-практ.*

конф. (м. Київ, 2012 р.) / Укладачі: Б. В. Новіков, Т. О. Чепульченко, І. П. Голосніченко, В. Ю. Пряміцин. К.: НТУУ «КПІ», 2012. С. 34–36.

85. Ваньчук І. Д. Поняття й сутнісні ознаки правового регулювання суспільних відносин: сучасний погляд. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2015. Вип. 32(1). С. 7–10.

86. Рибалка Н.О., Балабан С.М. Концептуальні засади визначення ефективності адміністративно-правового регулювання: міждисциплінарний підхід. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 1. С. 147–159.

87. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М: Юрид. лит., 1972. 258 с.

88. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підруч. / пер. з рос. Х. : Консум, 2001. 656 с.

89. Юзьков Л. П. Государственное управление в политической системе развитого социализма. К. : Высш. шк., 1983. 156 с.

90. Загальна теорія держави і права: основні поняття, категорії, прав. конструкції та наук. концепції : навч. посіб. / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 400 с.

91. Надьон О. В. Адміністративно-правове забезпечення фінансової безпеки банків: поняття та необхідні ознаки. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2016. Вип. 39(2). С. 17–21.

92. Гумін О. М., Пряхін Є. В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 4. С. 46–50.

93. Теремецький В.І. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування. *Держава та регіони*. Серія «Право». 2012. № 1 (35). С. 50–54.

94. Шарнін А. В. Особливості адміністративно-правового регулювання діяльності органів досудового розслідування МВС України. *Науковий вісник*

Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2014. № 12. С. 101–106.

95. Адміністративно-правове регулювання фармацевтичної діяльності в Україні: шляхи вдосконалення: монограф. / Н. В. Волк, О. П. Світличний. К.: НУБіП України, 2018. 185 с.

96. Дудченко В.В. Державний борг як об'єкт правового регулювання. URL: https://uabs.sumdu.edu.ua/images/stories/docs/K_ME/Dudchenko_5.pdf

97. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М. : Юрист, 1997. 672 с.

98. Загальна теорія держави і права / за ред. В. В. Копейчикова. К. : Юрінком Інтер, 1998. 320 с.

99. Комаров С. А. Общая теория государства и права : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 1998. 416 с.

100. Чорна В. Г. Адміністративно-правове регулювання позашкільної освіти в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2011. 250 с.

101. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : посіб. для студ. спец. правознавство. 2-ге вид. К., 1994. 236 с.

102. Адміністративне право України: підручник. 2 вид., змін., і доп. / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. К: Істина, 2012. 528 с.

103. Моргунов О.А. Поняття та механізм адміністративно-правового регулювання публічного адміністрування сфер фізичної культури і спорту. *Юридичний науковий електронний журнал. 2019. № 3. С. 274–277.*

104. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. / Стариков Ю. Н. М. : НОРМА (Изд. группа НОРМА – ИНФРА М), 2002. Т. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. 2002. 728 с.

105. Безклуба О.О. Правове регулювання державного боргу України. *Право та державне управління. 2015. № 2 (19). С. 14–18.*

106. Доброскок С.С. Удосконалення системи управління державним боргом і посилення стійкості державних фінансів. *Вісник ЖДТУ*. 2017. № 2 (80). С. 77–80.

107. Особливості управління державним боргом. URL: https://pidru4niki.com/1393051864116/finansii/osoblivosti_upravlinnya_derzhavni_m_borgom

108. Борисюк О.В., Пальоха О.Ю. Державний борг України: сучасний стан та проблеми управління. *Науковий вісник*. Серія : Економічні науки. 2012. № 2 (23). С. 187–195. URL: http://www.lsej.org.ua/3_2019/72.pdf

109. Форкун І. В., Хитра К. П. Формування та управління державним боргом в період фінансової кризи. *Вісник Хмельницького національного університету*. Економічні науки. 2010. № 2. Т. 3. С. 195–199.

110. Про результати аналізу внутрішніх і зовнішніх запозичень на фінансування Державного бюджету України. URL: <http://www.ac-rada.gov.ua>

111. Кукурудза О. В. Вплив державного боргу на соціально-економічний розвиток держави: теоретико – концептуальні засади. URL: http://www.rusnauka.com/7._DN_2007/Economics/20704.doc.htm.

112. Сизранцев Г. О. Управління державним боргом України: проблеми та напрями оптимізації. *Економіка. БізнесІнформ*. 2013. № 12. С. 56–60. URL: http://www.business-inform.net/export_pdf/business-inform-2013-12_0-pages-56_60.pdf

113. Про результати аналізу внутрішніх і зовнішніх запозичень на фінансування Державного бюджету України. URL: http://old.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/681072?cat_id=412

114. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підруч. / пер. з рос. Х. : Консум, 2001. 656 с.

115. Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 року № 1906-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. Ст. 540.

116. Про застосування судами міжнародних договорів України при здійсненні правосуддя: Постанова Пленуму Вищого Спеціалізованого Суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 19 груд. 2014 р. № 13. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0013740-14#Text>

117. Конституційні акти Європейського Союзу .Частина I / Упоряд. Г. Друзенко, за заг. ред. Т. Качки. К.: Вид-во «Юстініан», 2005 р. 512 с. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text

118. Протокол про процедуру щодо надмірного дефіциту (Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями станом на 30 берез. 2010 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_631#Text

119. Кредитну угоду між Україною як Позичальником, Національним банком України як Фінансовим агентом Позичальника та Європейським Союзом як Кредитором щодо отримання кредиту та відкриття кредитної лінії Позичальнику у євро на загальну основну суму в розмірі до 1 млрд 800 млн євро від 22 трав. 2015 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_016#Text

120. Кредитна угода між Україною як Позичальником, Національним банком України як Фінансовим агентом Позичальника та Європейським Союзом як Кредитором щодо отримання кредиту та відкриття кредитної лінії: Кредитна угода від 14 верес. 2018 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_002-18#Text

121. Про ратифікацію Меморандуму про взаєморозуміння між Україною як Позичальником та Європейським Союзом як Кредитором і Кредитної угоди між Україною як Позичальником, Національним банком України як Фінансовим агентом Позичальника та Європейським Союзом як Кредитором (щодо отримання Україною макрофінансової допомоги

Європейського Союзу у сумі до 1 мільярда євро): Закон України від 8 листоп. 2018 р. № 2613-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 47. Ст. 377.

122. Меморандум про взаєморозуміння між Україною як Позичальником та Європейським Союзом як Кредитором, підписаний 14 верес. 2018 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_001-18#Text

123. Кредитна угода між Україною як Позичальником, Національним банком України як Фінансовим агентом Позичальника та Європейським Союзом як Кредитором щодо отримання кредиту: Кредитна угода від 18 серп. 2020 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU20022>

124. Меморандум про взаєморозуміння між Україною як Позичальником та Європейським Союзом як Кредитором, підписаний 16 серп. 2020 р. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/MU20021?ed=2020_07_23

125. Про ратифікацію Меморандуму про взаєморозуміння між Україною як Позичальником та Європейським Союзом як Кредитором і Кредитної угоди між Україною як Позичальником та Національним банком України як Агентом Позичальника та Європейським Союзом як Кредитором (щодо отримання Україною макрофінансової допомоги Європейського Союзу у сумі до 1 мільярда 200 мільйонів євро): Закон України від 25 серп. 2020 р. № 825-IX. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T200825.html

126. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. 23 лип.

127. Ярошевич Н. Б., Мазур А. В. Управління державним боргом: зарубіжний досвід та українська реальність. *Науковий вісник НЛТУ*. 2007. № 17. С. 266–271.

128. Про особливості здійснення правочинів з державним, гарантованим державою боргом та місцевим боргом: Закон України від 19 трав. 2015 р. № 436-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 30. Ст. 274.

129. Про гарантії держави щодо виконання судових рішень: Закон України від 5 черв. 2012 р. № 4901-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 17. Ст. 158.

130. Про виконавче провадження: Закон України від 2 черв. 2016 р. № 1404-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 30. Ст. 542.

131. Про затвердження Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серп. 2012 р. № 815. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/815-2012-п#п8>

132. Офіційний звіт Міністерства фінансів України про виконання Програми управління державним боргом за 2019 рік. URL: <https://mof.gov.ua/storage/files/ЗВІТ%20по%20ПРОГРАМІ%20УДБ%202019.pdf>

133. Про Державний бюджет України на 2021 рік: Закон України від 15 груд. 2020 р. № 1082-IX. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T201082.html

134. Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2019–2022 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 черв. 2019 р. № 473. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473-2019-п#Text>

135. Про початок процедури реструктуризації державного та гарантованого державою боргу і його часткового списання: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 верес. 2015 р. № 978-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/978-2015-р#Text>

136. Про запровадження тимчасового зупинення здійснення платежів з погашення та обслуговування державного боргу і гарантованого державою

боргу: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 груд. 2015 р. № 1312-р.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1312-2015-p#Text>

137. Висновок про результати аналізу виконання закону про державний бюджет України на 2020 рік у січні – вересні. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2020/31-2_2020/Vysn_31-2_2020.pdf

138. Звіт про результати аналізу звітності щодо державного та гарантованого державою боргу. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2017/16-3_2017/Zvit_16-3_2017.pdf

139. Порядок відображення операцій, пов'язаних з державним боргом, у разі планування та виконання державного бюджету: Наказ Міністерства фінансів України від 28 січ. 2004 р. № 42. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0228-04#Text>

140. Про затвердження Порядку обслуговування державного бюджету за видатками та операціями з надання та повернення кредитів, наданих за рахунок коштів державного бюджету: Наказ державного казначейства України від 25 трав. 2004 р. № 89. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/reg9315?an=5>

141. Про запровадження Порядку обслуговування державного бюджету за видатками: Лист Державної казначейської служби України від 09 листоп. 2004 р. № 07-06/2268-9903. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/dku0226?ed=2004_11_09&an=52

142. Щодо порядку обслуговування державного бюджету за видатками: Лист Державної казначейської служби України від 10 серп. 2006 р. № 3.4-06/1429-7595. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/dku0392?an=19&ed=2006_08_10

143. Інформація щодо здійснення боргових зобов'язань суб'єктів господарювання комунальної власності територіальної громади м. Києва на 01 жовт. 2020 р. URL:

https://kyivcity.gov.ua/publiczna_informatsiia_Tag_166122/informatsiya_schodo_zdiysnennya_borgovikh_zobovuzan_subyektiv_gospodaryuvannya_komunalno_v_lasnosti_teritorialno_gromadi_m_kiyeva_na_01102020/

144. Договір про надання гарантій від 28 груд. 2019 р. URL: https://kyivcity.gov.ua/publiczna_informatsiia_Tag_166122/dogovir_pro_nadannya_a_garantiy_408811/dogovir_pro_nadannya_garantiy/

145. Договір про погашення заборгованості. URL: https://kyivcity.gov.ua/publiczna_informatsiia_Tag_166122/dogovir_pro_pogashennya_zaborgovanosti_408809/dogovir_pro_pogashennya_zaborgovanosti/

146. Про схвалення проєктів рішень Київської міської ради «Про бюджет міста Києва на 2021 рік» та «Про Програму економічного і соціального розвитку м. Києва на 2021–2023 роки»: Розпорядження Київської місцевої державної адміністрації від 08 груд. 2020 р. № 1920. URL: https://kyivcity.gov.ua/npa/pro_skhvalennya_proyektiv_rishen_kivsko_misko_radi_pro_byudzheth_mista_kiyeva_na_2021_rik_ta_pro_programu_ekonomichnogo_i_sotsialnogo_rozvitku__m_kiyeva_na_20212023_roki_419026/lkqze4clex_kmda__1920_dodatok_1/

147. Кузьменко О. В., Шевченко Л. В. Адміністративно-правове регулювання цивільного захисту населення: монографія. Харків, 2012. 206 с.

148. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. *Форум права*. 2007. № 2. С. 11–19. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07btodei.pdf>.

149. Панейко Ю.Л. Теоретичні основи самоврядування. Л. : Літопис, 2002. 196 с.

150. Колпаков В.К. Про публічні адміністрації. *Право України*. 2003. № 5. С. 28–31.

-
151. Кузьменко О.В. Курс адміністративного права України. Підручник./ за заг. ред. Колпакова В.К., Кузьменко О.В., Пастуха І.Д. К. : Юринком Інтер, 2013. 912 с.
152. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14–15, № 16–17. Ст. 133.
153. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квіт. 1995 р. № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. Ст. 134.
154. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання: Постанова Верховної Ради України від 29 серп. 2019 р. № 19-ІХ. *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 35. Ст. 147.
155. Про Національний банк України: Закон України від 20 трав. 1999 р. № 679-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 29. Ст. 238.
156. Вахненко Т.П. Трансформація боргової моделі України у кризовий період. *Вісник Національного банку України*. К., 2009. № 11(165). С. 40–47.
157. Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку: Указ Президента України від 23 листоп. 2011 р. № 1063/2011. *Офіційний вісник Президента України*. 2011. № 31. Ст. 1193.
158. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Рад*. 2014. № 13. Ст. 222.
159. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серп. 2014 р. № 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-п#Text>
160. Звіт про виконання Програми управління державним боргом за 2019 рік.
URL: <https://mof.gov.ua/storage/files/ЗВІТ%20по%20ПРОГРАМІ%20УДБ%202019.pdf>

-
161. Питання Урядового уповноваженого з питань управління державним боргом: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 берез. 2015 р. № 88. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/88-2015-p#Text>
162. Сучасний тлумачний словник української мови : 65 тис. слів / за заг. ред. В. В. Дубічинського. Харків : Школа, 2006. 1008 с.
163. Новий тлумачний словник української мови: у 3 т. Т. 1 / уклад.: В. Яременко, О. Сліпушко. Вид. 2-ге. Київ : Аконіт, 2006. 926 с.
164. Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision Making Process (CONF/PLE(2009)CODE1) : Adopted by the Conference of INGOs at its meeting on 1st October 2009. Strasburg, 2009. 17 p.
165. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2001. 1440 с.
166. Общественные советы как механизм участия общественности в работе государственных органов : сб. материалов / сост. В. Брайт ; науч. ред. : Н. Боржелли, А. Ткачук. Киев : Легальный статус, 2004. 160 с.
167. Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 черв. 2009 р. № 599. *Офіційний вісник України*. 2009. № 45. Ст. 1511.
168. Про судову практику у справах про хабарництво: Постанова Пленуму Верховного Суду України № 5 від 26 квіт. 2002 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-02#Text>
169. Лист Міністерства юстиції України № 22-48-548 від 03 листоп. 2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0548323-06#Text>
170. Структура Міністерства фінансів України. URL: https://www.mof.gov.ua/uk/structure_of_the_ministry_of_finance
171. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних

адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 берез. 2005 р. № 179. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/13817894>

172. Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 квіт. 2015 р. № 215. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-п#Text>

173. Положення про Відділ обслуговування державного боргу Державної казначейської служби України: Наказ Державної казначейської служби України від 05 серп. 2016 р. № 218 (у редакції наказу Державної казначейської служби України від 15 черв. 2020 р. № 149). URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/pro-kaznachejstvo/organizacijna-struktura/viddil-obslugovuvannya-derzhavnogo-borgu>

174. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 лип. 2014 р. № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-п#Text>

175. Деякі питання Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості України: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 верес. 2020 р. № 819. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/819-2020-п#Text>

176. Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серп. 2014 р. № 459. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-п#Text>

177. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 лют. 2016 р. № 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-п#Text>

178. Про Рахункову палату: Закон України від 2 лип. 2015 р. № 576-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 36. Ст. 360.

179. Про утворення Агентства з управління державним боргом України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 лют. 2020 р. № 127. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/127-2020-п#Text>

-
180. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
181. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.
182. Алексеев С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация. *Советское государство и право*. 1987. № 6. С. 12–18.
183. Щеглов Д. С., Потапова Л. В. Принудительная ликвидация юридического лица как средство предупреждения предпринимательских правонарушений. *Евразийский юридический журнал*. 2015. № 7. С. 83–86.
184. Лиськов М. О. Класифікація засобів публічного адміністрування в сфері лотереї. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/156902767.pdf>
185. Пугинский Б. И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. М., 1984. 224 с.
186. Малько А. В. Правовые средства: вопросы теории и практики. *Журнал российского права*. 1998. № 8. С. 66–72.
187. Матузова Н. И. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2003 776 с.
188. Бахрах Д. Н. Административное право России: учеб. для вузов. М.: НОРМА, 2002. 640 с.
189. Куракин А. В. Концепция исследования административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы. URL: <https://www.sovremennoepravo.ru/m/articles/view/>.
190. Лиськов М. О. Поняття та особливості засобів публічного адміністрування в сфері лотереї. *Visegrad journal on human rights*. Bratislava. 2016. № 1/2. С. 143–149.

191. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учеб. пособ. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издатель. корпорация «Логос», 2001. 200 с.

192. Основы права: учеб. пособ. для средних спец. учеб. завед. / под ред. В. В. Лазарева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001. 448 с.

193. Бровко Н. В., Смоленский М. Б., Соколова Ю. А. Административное право: учеб. для вузов. М.: Ростов-н/Д.: МарТ, 2003. 365 с. (Юридическое образование).

194. Лимская декларация руководящих принципов контроля (Принята IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 году) от 01 янв. 1977 г. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/604_001#Text

195. Терещенко В.Л. Проблеми управління державним боргом України. *Миколаївський національний університет імені В.О. Сухомлинського*. Вип. 10. 2016. С. 866–872. URL: <http://global-national.in.ua/archive/10-2016/180.pdf>

196. Барановський О.І. Сутність і різновиди фінансових криз. *Фінанси України*. 2009. № 5. С. 3–20.

197. Науменкова С. В., Міщенко С.В. Розвиток фінансового сектору України в умовах формування нової фінансової архітектури. К.: УБС, ЦНДНБУ, 2009. 384 с.

198. Офіційні дані Національного банку України. URL: https://old.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=123290

199. Stoker G. Conclusions: new ways of being local government. Stoker G., Wilson D. (eds.) *British Local Government into the 21st Century*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2004. P. 249.

200. Дяченко С. А. Місцевий дефолт. Що робити, якщо місто не може повернути борги. *UBR*. 2012. URL: <https://ubr.ua/finances/macroeconomics-ukraine/msceviidefolt-sho-robity-iaksho-msto-ne-moje-povernuti-borgi-166889>

-
201. Мунько А.Ю. Процедура дефолту органу місцевого самоврядування: досвід для України. *Efficiency of public administration*. 2020. ISSUE 1 (62). Vol. 1. P. 173–183. URL: <http://edu.lvivacademy.com/article/view/205830/206049>
202. Про результати аналізу причин та фінансових наслідків реструктуризації зовнішніх боргових зобов'язань України перед органами управління іноземних держав-членів Паризького клубу кредиторів. URL: http://old.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/39647?cat_id=3896
203. Крайчас Є. Реструктуризація в системі інструментів управління державним зовнішнім боргом. *Ринок цінних паперів України*. 2017. № 3–4. URL: <http://securities.usmdi.org/?p=22&n=96&s=1005>
204. Юрій С.І. Управління зростанням на основі боргу і Україна. *Журнал європейської економіки*. 2007. № 1. С. 6–28.
205. Швець В., Царук О. Методологічні засади побудови системи статичного моніторингу державного боргу. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка*. 2008. № 99–100. URL: <http://bulletin-econom.univ.kiev.ua/wp-content/uploads/2015/11/18.pdf>
206. Гедзь О. Зарубіжний досвід управління державним боргом та можливості його імплементації в Україні. *Науковий блог Національний університет «Острозька академія»*. URL: <https://naub.ua.edu.ua/2015/зарубіжний-досвід-управління-держав/>
207. Макар О. П. Світовий досвід управління державним боргом і перспективи його застосування в Україні. *Економіка та держава*. 2012. № 10. С. 54–57. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/10_2012/15.pdf
208. Вівчар О.Й., Солдак М.Ю. Особливості управління державним боргом та методи його удосконалення. URL: http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/13985/1/57_371-375_Vis_720_Menegment.pdf

-
209. Лебедев О. Потрібна концепція управління державним боргом. URL: <https://day.kyiv.ua/uk/article/ekonomika/potribna-konceptsiya-upravlinnya-derzhavnim-borgom>
210. Присяжнюк О. О. Особливості управління та обслуговування державного боргу України. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2011. № 2. С. 209–211.
211. Козак Ю.Г., Лук'яненко Д.Г. Міжнародна економіка : посібник. 2-ге вид., переробл. та доповн. К. : Центр навч. л-ри, 2004. 158 с.
212. Золотухін Є.В. Компаративний аналіз зарубіжного досвіду функціонування ринків місцевих запозичень для України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 11. С. 55–60.
213. Можливості адаптації міжнародного досвіду управління державним боргом в Україні. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2017-04/uprav1_borg-e3b9d.pdf
214. Софієнко А. Міжнародний досвід управління зовнішнім державним боргом: уроки для України. *Вісник АПСВТ*. 2017. № 4. С. 36–46.
215. Прутська О.О., Гарбар Ж.В., Губанова Л.І. Управління державним боргом: навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2010. 216 с.
216. Брязкало А.Є. Місцеві запозичення як джерело формування фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування. *Економіка та держава*. 2016. № 3. С. 98–101.
217. Liuta O.V. Topical issues of municipal borrowing market development in Ukraine. *Problemy i perspektyvy rozvytku bankivs'koi systemy Ukrainy*. Vol. 36. P. 91–96.
218. International Monetary Fund. Guidelines for public debt management: A supporting document prepared by the staff of the International Monetary Fund and the World Bank. 2002. URL: <http://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2002/rus/112102r.htm>.

219. Barcza G. The Changing Role of Public Debt in Economics and the Basic Principles of Hungarian Debt Management. *Public Finance Quarterly*. 2015. № 4. P. 433–446.

220. Lubkay N., Popko N. Zarubizhnyi dosvid efektyvnoho upravlinnia zovnishnim derzhavnym borhom [Foreign experience of effective management of external public debt]. *Problems and prospects of development of the financial system of Ukraine*. 2014. Vol. 2. Ternopil: Vector. P. 116–121.

221. Konchakivsky I., Pynzenyk Yu. Svitovyi dosvid upravlinnia derzhavnym borhom [World experience in managing public debt]. *Visnyk of the Lviv University*. 2011. № 45. P. 131–137.

222. World Bank (2007). Managing public debt : from diagnostics to reform implementation.

URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/998331468331268053/pdf/399880PAPER0Ma13082136872901PUBLIC1.pdf>.

223. Anto Bajo, Marko Primorac Government guarantees and public debt in Croatia. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/6228312.pdf?repositoryId=153>

224. Шульц Е.П. Місцеві запозичення: сутність, види та міжнародний досвід. *Гроші, фінанси і кредит. Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 14. С. 880–884.

225. Мазур І.І. Особливості становлення ринку муніципальних паперів в Україні. *Стратегічні пріоритети*. 2010. № 1. С. 43–48.

226. Лютий І., Терес Ю. Реалізація боргової політики в країнах ЄС: уроки для України. *Світ фінансів*. 2018. № 4 (57). С. 7–19.

227. Бенч Л., Лісовенко В. Напрямки вдосконалення управління державним боргом в Україні. *Ринок цінних паперів в Україні*. С. 3–10. URL: <http://www.securities.usmdi.org/PDF/770.pdf>

228. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ

Президента України від 26 трав. 2015 р. № 287/2015. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

229. Управління державним боргом України. URL: <https://knute.edu.ua/file/NjY4NQ==/50039b22d0c2aee59ee12513f2dec6ec.pdf>

230. Висоцький В., Калитчук В., Драчук Ю., Котович Т. Управління ризиками державного боргу: від теоретичних концепцій до практичних кроків в Україні. *Світ фінансів*. Тернопіль, 2008. № 1(14). С. 41–48.

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

232. Доброскок С.С. Удосконалення системи управління державним боргом і посилення стійкості державних фінансів. *Вісник ЖДТУ*. 2017. № 2 (80). С. 77–80. URL: <http://ven.ztu.edu.ua/article/view/106381/101511>

233. Вахненко Т.П. Політика державних запозичень та управління корпоративними боргами в умовах фінансової кризи. *Економіст*. К., 2009. № 3. С. 48–51.

234. Лондар Л.П. Можливості адаптації міжнародного досвіду управління державним боргом в Україні. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2017-04/uprav1_borg-e3b9d.pdf

235. Європейська Хартія місцевого самоврядування: зб. типових документів і рекомендацій з питань місцевого самоврядування. Москва: вид-во уряду РФ, 1995. С. 41–44.

236. Волкова О.Г. Муніципальні запозичення як джерело фінансового забезпечення місцевих бюджетів України. *Гроші, фінанси і кредит*. 2018. Вип. 26-2. С. 93–96.

237. Лондар Л. П. Оцінка стану державного боргу та ключові напрямки підвищення рівня боргової безпеки України. *Гроші, фінанси і кредит*. Серія «Економіка». 2017. № 69. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2016-06/derzhavniy_borg-cc2fd.pdf

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Скороход Г. М. Поняття та правова природа державного боргу. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 2. Т. 5. С. 132–137.
2. Скороход Г. М. Види державного боргу України. *Юридична наука*. 2019. № 7. С. 111–116.
3. Скороход Г. М. Генезис державного боргу. *Юридична наука*. 2019. № 11. С. 132–137.
4. Скороход Г. М. Поняття та елементи механізму адміністративно-правового регулювання державного боргу України. *Юридична наука*. 2020. № 2. С. 153–158.

стаття у зарубіжному науковому виданні (Республіка Польща)

5. Скороход Г. Міжнародні зобов'язання України щодо державного та гарантованого державою боргу. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2020. № 5. С. 214–218.

праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Скороход Г. М. Нормативно-правове забезпечення адміністративно-правового регулювання державного боргу України. *Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 7–8 квіт. 2017 р.)*. Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 33–36.
7. Скороход Г. М. Загальна характеристика підзаконних нормативно-правових актів щодо нормативно-правового регулювання державного боргу

України. *Право як ефективний суспільний регулятор*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 15–16 лют. 2019 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 66–69.

8. Скороход Г. М. Специфіка міжнародно-правового регулювання державного боргу України. *Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 15–16 берез. 2019 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2019. С. 88–90.

9. Скороход Г. М. Законодавче регулювання державного боргу України: правові проблеми та недоліки. *Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 19–20 черв. 2020 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020. С. 41–44.

10. Скороход Г. М. Особливості співпраці України з міжнародними установами. *Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 24–25 лип. 2020 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2020. С. 34–37.

Акти впровадження

ДОВІДКА
про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Скороход Ганни Михайлівни
на тему: «Адміністративно-правове регулювання державного боргу України»

Фахівцями Міністерства фінансів України було розглянуто результати дисертаційного дослідження Скороход Г.М. на здобуття наукового ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 – Право.

На підставі вивчення обґрунтувань запропонованих автором практичних пропозицій вважаємо, що окремі положення та пропозиції дисертаційного дослідження мають необхідний теоретичний, методологічний рівень та практичну значимість та при можливості будуть використані під час практичної діяльності Департаменту боргової політики Міністерства фінансів України при підготовці аналітичних матеріалів, розробці концептуальних пропозицій щодо вдосконалення програмних документів з розвитку державної боргової політики в частині вдосконалення адміністративно-правового механізму управління державним боргом.

Перший заступник Міністра



Денис УЛЮТІН

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор Національної
академії внутрішніх справ

доктор юридичних наук, професор

Станіслав ГУСАРЄВ

18 20 21 року

АКТ

про впровадження результатів дисертації здобувача наукового ступеня

доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»

Національної академії внутрішніх справ

Скороход Ганни Михайлівни

на тему: «Адміністративно-правове регулювання державного боргу

України»

в освітній процес Національної академії внутрішніх справ

Комісія у складі: начальника навчально-методичного відділу Колодейчак Станіслави Іванівни (голова комісії); заступника начальника навчально-методичного відділу кандидата юридичних наук Бистрицького Богдана Юрійовича, професора кафедри економічної безпеки та фінансових розслідувань, доктора юридичних наук, професора Тихонової Олени склала цей акт про те, що результати дисертації здобувача наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» Національної академії внутрішніх справ Скороход Ганни Михайлівни на тему: «Адміністративно-правове регулювання державного боргу України» впроваджено в освітній процес академії, зокрема:

1. Матеріали дисертації здобувача застосовуються в освітньому процесі під час підготовки та проведення лекцій, семінарських і практичних занять зі здобувачами вищої освіти з навчальних дисциплін: «Фінансове

право», «Банківське та біржове право», «Економічна безпека», «Теоретичні аспекти економічної безпеки».

2. Результати дисертаційного дослідження Скороход Ганни Михайлівни відображені в наукових статтях і науково-практичних конференціях для здобувачів вищої освіти, де в якості джерел для підготовки навчальних матеріалів рекомендовано такі публікації:

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

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

Скороход Г.М. Генезис державного боргу. *Юридична наука*. 2019. №11. С. 132-137.

Скороход Г.М. Поняття та елементи механізму адміністративно-правового регулювання державного боргу України. *Юридична наука*. 2020. №2. С. 153-158.

Скороход Г.М. Особливості співпраці України з міжнародними установами. *Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення* : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 24–25 лип. 2020 р.). Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2020. С. 34–37.

Скороход Г.М. Нормативно-правове забезпечення адміністративно-правового регулювання державного боргу України. *Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті* : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 7–8 квіт. 2017 р.). Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 33–36.

Скороход Г.М. Специфіка міжнародно-правового регулювання державного боргу України. *Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності* : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 15–16 бер. 2019 р.). Харків : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2019. С. 88–90.

Скороход Г.М. Законодавче регулювання державного боргу України: правові проблеми та недоліки. *Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права* : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 19–20 черв. 2020 р.). Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020. С. 41–44.

Скороход Г.М. Загальна характеристика підзаконних нормативно-правових актів щодо нормативно-правового регулювання державного боргу України. *Право як ефективний суспільний регулятор* : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 15–16 лют. 2019 р.). Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 66–69.

3. Зазначені праці підтверджують належний навчально-методичний рівень, актуальність обраної тематики, фахову підготовку дисертації здобувача наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» Національної академії внутрішніх справ Скороход Ганни Михайлівни на тему: «Адміністративно-правове регулювання державного боргу України», а також практичну значущість роботи й можливість використання результатів дослідження під час викладання зазначених вище дисциплін.

Голова комісії:


Станіслава КОЛОДЕЙЧАК

Члени комісії:


Богдан БИСТРИЦЬКИЙ


Олена ТИХОНОВА

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор Національної
академії внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор
Сергій ЧЕРНЯВСЬКИЙ

 09 20 21 року

АКТ

**про впровадження результатів дисертації здобувача наукового ступеня
доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»
Національної академії внутрішніх справ
Скороход Ганни Михайлівни
на тему: «Адміністративно-правове регулювання державного боргу
України»
у науково-дослідну роботу
Національної академії внутрішніх справ**

Комісія у складі: завідувача наукової лабораторії з проблем протидії злочинності ННІ № 1, доктора юридичних наук, професора Вознюка Андрія Андрійовича (голова комісії); провідного наукового співробітника, доктора юридичних наук, професора Таран Олени Вікторівни, заступника начальника відділу організації наукової діяльності та захисту прав інтелектуальної власності, кандидата юридичних наук, старшого наукового співробітника Калиновського Олександра Валерійовича, склала цей акт про те, що результати дисертації здобувача наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» Національної академії внутрішніх справ Скороход Ганни Михайлівни на тему: «Адміністративно-правове регулювання державного боргу України» мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній роботі лабораторії з проблем протидії злочинності ННІ № 1, кафедри економічної безпеки та фінансових

розслідувань, відділу організації наукової діяльності та захисту прав інтелектуальної власності Національної академії внутрішніх справ під час проведення загальнотеоретичних та галузевих досліджень з питань удосконалення адміністративно-правового регулювання державного боргу України.

Використання результатів дисертації сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової діяльності працівників, викладачів, докторантів, аспірантів, ад'юнктів та відділу організації наукової діяльності та захисту прав інтелектуальної власності Національної академії внутрішніх справ, а саме:

1. Скороход Г.М. Поняття та правова природа державного боргу. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. №2. Том 5. С. 132-137.
2. Скороход Г.М. Види державного боргу України. *Юридична наука*. 2019. №7. С. 111-116.
3. Скороход Г.М. Генезис державного боргу. *Юридична наука*. 2019. №11. С. 132-137.
4. Скороход Г.М. Поняття та елементи механізму адміністративно-правового регулювання державного боргу України. *Юридична наука*. 2020. №2. С. 153-158.
5. Скороход Г.М. Особливості співпраці України з міжнародними установами. *Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення* : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 24–25 лип. 2020 р.). Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2020. С. 34–37.
6. Скороход Г.М. Нормативно-правове забезпечення адміністративно-правового регулювання державного боргу України. *Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті* : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 7–8 квіт. 2017 р.). Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 33–36.

7. Скороход Г.М. Специфіка міжнародно-правового регулювання державного боргу України. *Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності* : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 15–16 бер. 2019 р.). Харків : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2019. С. 88–90.

8. Скороход Г.М. Законодавче регулювання державного боргу України: правові проблеми та недоліки. *Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права* : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 19–20 черв. 2020 р.). Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020. С. 41–44.

9. Скороход Г.М. Загальна характеристика підзаконних нормативно-правових актів щодо нормативно-правового регулювання державного боргу України. *Право як ефективний суспільний регулятор* : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 15–16 лют. 2019 р.). Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 66–69.

ВИСНОВОК

Матеріали дисертації здобувача наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» Національної академії внутрішніх справ Скороход Ганни Михайлівни на тему: «Адміністративно-правове регулювання державного боргу України» вважати впровадженими в науково-дослідну роботу Національної академії внутрішніх справ під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень з питань удосконалення адміністративно-правового регулювання державного боргу України.

Голова комісії:



Андрій ВОЗНЮК

Члени комісії:



Олена ТАРАН

Олександр КАЛИНОВСЬКИЙ