ЛЕКЦІЯ 9 ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО КРЕДИТУ І ДЕРЖАВНОГО БОРГУ

1. Загальна характеристика державних та місцевих запозичень.
2. Поняття державного кредиту. Види і форми державного боргу.
3. Правові основи місцевих запозичень.
4. **Загальна характеристика державних та місцевих запозичень**

Поняття державних та місцевих запозичень розглядають в економічному та правовому аспектах. Економічна сутність державних та місцевих запозичень полягає в залученні тимчасово вільних коштів юридичних і фізичних осіб.

З юридичної точки зору державні та місцеві запозичення - це урегульовані правовими нормами суспільні відносини щодо акумуляції державою, органами місцевого самоврядування тимчасово вільних коштів юридичних та фізичних осіб на умовах добровільності, строковості, відплатності з метою покриття бюджетного дефіциту, регулювання грошового обігу. Здійснення державних і місцевих запозичень призводить до утворення державного (або місцевого) боргу.

Розрізняють дві форми запозичень: публічні (державні, місцеві) та приватні (банківські). Залежно від позичальника державний (та місцевий) борг складається з усіх випущених і непогашених зобов’язань, що виникають на підставі законодавства або договору гарантій за кредитами.

Право на здійснення державних внутрішніх та зовнішніх запозичень належить державі в особі члена Кабінету Міністрів України. Верховна Рада АРК та міські ради мають право здійснювати місцеві внутрішні запозичення. Місцеві зовнішні запозичення можуть здійснювати лише ВР АРК, Київська, Севастопольська, міські ради міст обласного значення. При цьому місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій можуть здійснювати всі міські ради.

Право на здійснення місцевих запозичень належить АРК, териториальній громаді міста в особі керівника місцевого фінансового органу за дорученням ВР АРК, міської ради.

Бюджетна установа не має права здійснювати запозичення у будь-якій формі або надавати юридичним чи фізичним особам кредити з бюджету.

1. **Поняття державного кредиту.**

**Види і форми державного боргу**

Інститут кредитування є однією із найбільш розроблених категорій в правовій науці, що не може викликати будь-якого подиву з огляду на його місце у фінансовій системі держави та значення у життєдіяльності всього суспільства. Однак щодо категорій “кредит” та “кредитування” загальноприйнятого визначення у працях дослідників-правознавців немає, а відповідно, у спеціальній літературі є досить багато різних визна­чень поняття кредиту.

Так, кредит визначається як надання грошей або товарів у борг на визначений строк на умовах відплатності та повернення. У деяких працях міститься спроба визначити поняття кредиту через характеристику відносин між позичальником і кредитором з приводу поверненого руху вартості. Інші автори стоять на позиції, що кредит - це засноване на кредитному правочині зобов’язання однієї особи - кредитора з приводу передачі у власність іншій особі - позичальнику додаткової платоспроможності, вираженої у грошовій формі, і зустрічне зобов’язання позичальника в майбутньому повернути борг та сплатити процент.

Класифікацію форм і видів кредиту слід здійснювати за кожним юридично значимим критерієм. Однак перш за все потрібно здійснити аналіз нормативних способів класифікації. Так, зокрема, згідно зі ст. 347 Господарського кодексу України, у сфері господарювання можуть використовуватися банківський, комерційний, лізинговий, іпотечний та інші форми кредиту. Крім того, там же зазначено, що кредити, які надаються банками, різняться за: строками користування (короткострокові - до одного року, середньострокові - до трьох років, довгострокові - понад три роки); способом забезпечення; ступенем ризику; методами надання; строками погашення; іншими умовами надання, користування або погашення.

За суб’єктним складом виділяються такі кредити: комерційний, бан­ківський, державний, ломбардний, наданий кредитним союзом тощо. Найбільш поширеними є банківські та державні кредити.

***Особливостями державного кредиту є:***

* має публічну мету (спрямований на забезпечення загальнодержав­них потреб, досягнення балансу між доходами і видатками бюджету) та регулюється нормами фінансового права;
* однією зі сторін обов’язково виступає держава;
* має непродуктивний характер (грошові кошти, як правило, спрямовані на покриття бюджетного дефіциту та не беруть участі у матеріальному виробництві);
* спричиняє виникнення державного боргу.

Кабінет Міністрів України визначає умови здійснення державних запозичень, у тому числі вид, валюту, строк та відсоткову ставку державного запозичення. У разі зменшення обсягу коштів від державних внутрішніх (зовнішніх) запозичень порівняно з обсягом, визначеним законом про Державний бюджет України, у зв’язку з погіршенням умов таких запозичень та/або кон’юнктури фінансового ринку допускається збільшення обсягу коштів від державних зовнішніх (внутрішніх) запозичень з дотриманням граничного обсягу державного боргу.

Важливо підкреслити, що ця діяльність Кабінету Міністрів здійснюється в межах, визначених Верховною Радою України. Так, у ст. 16 Бюджетного кодексу України підкреслюється, що державні запозичення здійснюються в межах, визначених законом про Державний бюджет України, з дотриманням граничного обсягу державного боргу на кінець бюджетного періоду.

Загальний обсяг державного боргу та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 60% річного номінального обсягу валового внутрішнього продукту України.

Загальний обсяг місцевого боргу та гарантованого АРК чи териториальною громадою боргу станом на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 200% (для міста Києва - 400%) середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку, визначеного прогнозом відповідного місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Кредити від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних програм (проектів) залучаються державою на підставі міжнародних договорів України і належать до державних зовнішніх запозичень. Кошти для реалізації таких інвестиційних програм, а також витрати на обслуговування та погашення відповідних кредитів (позик) передбачаються у законі про Державний бюджет України протягом усього строку дії кредитних договорів. Відповідні міжнародні договори не потребують ратифікації, якщо інше не встановлено законом

З метою забезпечення дотримання граничних обсягів державного (місцевого) боргу, Міністерство фінансів веде Реєстр державного боргу, Реєстр державних гарантій, а також Реєстр місцевих запозичень та місцевих гарантій.

Суб’єктом правовідносин по державному кредиту є також Національний банк України, що готує пропозиції Кабінету Міністрів для політики у цій сфері, виконує операції з обслуговування, розміщення боргових зобов’язань, їх погашення і виплати доходів кредиторам.

Законодавче визначення державного боргу закріплене в ст. 2 Бюджетного кодексу України як загальна сума боргових зобов’язань держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок державного запозичення.

Як об’єкт правовідносин з державного кредитування державний борг можна класифікувати за різними підставами:

1. За строком дії розрізняють короткостроковий (до одного року), середньостроковий (від одного до п’яти років) і довгостроковий (5 і більше років).

1. За територіальністю поділяється на:

* зовнішній державний борг - це борг іноземним державам, організаціям і особам;
* внутрішній державний борг - це борг держави своєму населенню (юридичним і фізичним особам).

1. ***Залежно від виду виплат:***

* капітальний борг, який включає усю суму випущених та непогаше­них зобов’язань з процентами по них;
* поточний борг, який включає лише витрати, пов’язані з виплатою процентів по боргових зобов’язаннях, та ті боргові зобов’язання, строк погашення яких наступив.

1. За формою державні боргові зобов’язання поділяються на:

а) облігації внутрішніх державних позик;

б) казначейські зобов’язання України; інші зобов’язання у грошовій формі, гарантовані Урядом;

в) кредити, отримані урядом.

Державні облігації поділяються на облігації внутрішніх державних позик, зовнішніх державних позик та цільові облігації внутрішніх державних позик. Облігації державних внутрішніх позик України є:

* короткострокові;
* середньострокові;
* довгострокові.

Короткострокові облігації з терміном обігу до 1 року і 0% ставкою доходу реалізуються фізичним і юридичним особам за вартістю, нижче номінальної, різниця - доходи власника облігації. Середньострокові облігації з терміном обігу від 1 до 5 років, з річною відсотковою ставкою доходу. Довгострокові облігації - терміном понад 5 років, з річною від­сотковою ставкою, в розмірі середньозваженої дохідності.

Існують також такі види облігацій внутрішніх державних позик: уні­версальні, відсоткові, безвідсоткові, виграшні, безпрограшні, відсотково-виграшні, заставні, незаставні, неринкові. Облігації зовнішніх державних позик випускаються процентними, дисконтними, іменними та на пред’явника. Оплачуються у вільно конвертованій валюті.

**3. Правові основи місцевих запозичень**

Одним із важливих напрямів бюджетної реформи в Україні є створення умов для розвитку ринку місцевих (муніципальних) запозичень, що повинно сприяти фінансовій самостійності територіальних громад, активізації інвестиційної діяльності органів місцевого самоврядування.

Ринок місцевих (муніципальних) запозичень забезпечує обіг фінансових активів, які є джерелом фінансування інвестиційних програм та проектів місцевих територіальних громад. Правова основа формування ринку муніципальних запозичень закладена і в ст. 9 Європейської Хартії місцевого самоврядування, яка встановлює, що для здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають мати доступ до національного ринку капіталу в межах закону.

Відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України місцеве запозичення - операції з отримання до бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету. Під муніципальними запозиченнями в правовому аспекті, на нашу думку, варто розуміти муніципальні позики, що здійснюються шляхом випуску цінних паперів від імені територіальної громади, розміщених на внутрішньому ринку, і кредити, що залучаються до місцевого бюджету від інших бюджетів та кредитних організацій, за якими виникають муніципальні боргові зобов’язання.

У багатьох країнах світу кошти для фінансування місцевої інфраструктури мобілізуються з внутрішніх джерел, тоді як іноземні запозичення виступають скоріше доповненням, а не замінником національного фінансування.

У країнах Європейського Союзу також поширене використання муні­ципальних запозичень, які формують 10-15% доходів місцевих бюджетів. Для прикладу, Великобританія емітувала близько 50 млрд фунтів стерлінгів муніципальних облігацій, Нідерланди - на суму 32 млрд євро. У Нідерландах завдяки законодавчо закріпленій системі гарантування платоспроможності муніципалітетів та згідно з нормативами Центробанку муніципальні запозичення мають нульовий ризик.

Відповідно до ст. 73 Бюджетного кодексу України Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад за рішенням Верховної Ради АРК або відповідної місцевої ради можуть отримувати:

1. позики на покриття тимчасових касових розривів, що виникають за загальним фондом та бюджетом розвитку місцевих бюджетів, у фінансових установах на строк до трьох місяців у межах поточного бюджетного періоду, у виняткових випадках за рішенням Кабінету Міністрів України стосовно бюджету АРК і міських бюджетів - у межах поточного бюджетного періоду;
2. позики на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, пов’язаних із забезпеченням захищених видатків загального фонду, покриваються Казначейством України в межах поточного бюджетного періоду. Такі позики не надаються у разі розміщення коштів місцевого бюджету на депозитах та/або обслуговування коштів місцевого бюджету в частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ в установах банків.

В Україні держава не несе відповідальності за борговими зобов’язаннями Автономної Республіки Крим і територіальних громад. Крім того, надання позик з одного бюджету іншому в Україні забороняється. На нашу думку, це не правильно, і з метою розвитку ринку муніципальних запозичень варто надати право територіальним громадам давати позики.

Обсяг та умови здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій погоджуються з Міністерством фінансів України. Обсяг та умови здійснення місцевих зовнішніх запозичень шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій і надання місцевих гарантій для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов’язань суб’єктів господарювання, що виникають за кредитами (позиками) від міжнародних фінансових організацій, вважаються погодженими, якщо Міністерством фінансів України рішення не прийнято протягом одного місяця з дня надходження документів на погодження. Порядок здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій встановлюється Кабінетом Міністрів України.[[1]](#footnote-1)

В Україні запозичення може здійснюватися у формі: укладення договорів позики (кредитних договорів); випуску облігацій місцевих позик. У разі відкритого (публічного) розміщення облігацій місцевих позик на фондовій біржі їх продаж може здійснюватися за ціною, відмінною від номінальної вартості, але не нижче такої вартості (крім дисконтних облігацій). Усі договори про місцеві запозичення, договори, виконання зобов’язань за якими забезпечено місцевими гарантіями, та договори про відшкодування витрат місцевого бюджету, а також зміни істотних умов таких договорів реєструються у Реєстрі місцевих запозичень та місцевих гарантій.

В Україні у 2016 р. було зареєстровано 13 місцевих запозичень, з них жодного випуску облігацій. У 2014 році було зареєстровано 15 місцевих запозичень, з них 14 зовнішніх кредитів від НЕФКО та Європейського банку реконструкції та розвитку. Водночас здійснений аналіз показав, що порівняно з 2012 роком спостерігається зменшення кількості місцевих запозичень, як у кількісному вимірі, так і у показниках залучених коштів.

Певною мірою це пояснюється зміцненням дохідної частини місцевих бюджетів у зв’язку з проведенням в Україні бюджетної реформи, направленої на децентралізацію бюджетних коштів.

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. Крім того, гарантією для позичальників є те, що якщо у процесі погашення місцевого боргу та платежів з його обслуговування, обумовлених договором між кредитором та позичальником, порушується графік погашення з вини позичальника, Верховна Рада АРК, відповідна міська рада не мають права здійснювати нові міс­цеві запозичення протягом п’яти наступних років.

***Питання для самоконтролю:***

1. Яким документом визначено розмір державного боргу відносно ВВП?
2. Які ви знаєте види державного боргу?
3. Якими цінними паперами оформляються державні та місцеві запозичення?
4. Які є форми управління державним боргом?
5. Хто приймає рішення про державні запозичення, їх розмір та порядок по­гашення?
6. Хто із органів місцевого самоврядування має право на запозичення? Їхні види.
7. Хто здійснює випуск цінних паперів?

1. [↑](#footnote-ref-1)