

## ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ФІНАНСУВАННЯ БЮДЖЕТУ

**Бондаренко І. М.,**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри фінансового права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого,  
м. Харків

**Анотація** Статтю присвячено дослідженню проблемних питань фінансування бюджету. Розкрито вкрай важливу роль для розвитку України механізму фінансування для подолання дефіциту бюджету та інвестиційних програм. Проаналізовано проблемні питання щодо здійснення державних (місцевих) запозичень та випуск цінних паперів та визначено коло питань що потребують вирішення на законодавчому рівні. Запропоновано напрями удосконалення фінансово-кредитної політики країни.

**Ключові слова:** дефіцит бюджету, фінансування бюджету, державні (місцеві) запозичення, цінні папери, державні деривативи.

**Аннотация** Статья посвящена исследованию проблем финансирования бюджета как способа преодоления дефицита бюджета. Среди механизмов финансирования особое внимание уделено рассмотрению института государственных (местных) заимствований. Проведен анализ законодательства по исследуемому вопросу и выделены проблемные вопросы, которые не урегулированы и требуют дополнительной регламентации для предотвращения злоупотреблений со стороны органов государственной власти. Предложены пути и направления совершенствования финансово-кредитной политики государства.

**Ключевые слова:** финансирование бюджета, дефицит бюджета, государственные (местные) заимствования, ценные бумаги, государственные деривативы.

**Annotation** The article investigates the problem of financing the budget. Reveals the vital role for the development of Ukraine funding mechanism to overcome the budget deficit and investment programs. Analyzed issues concerning the implementation of public (local) and debt securities issue and identified a range of issues to be addressed at the legislative level. Directions improving financial and credit policy of the country.

**Key words:** budget deficit, budget financing, government (local) borrowings, securities, derivatives government.

---

Актуальність обраної теми дослідження у межах наукової статті не викликає сумнівів, бо Україна на сьогоднішній день, як ніколи потребує фінансових ресурсів не тільки для інвестиційних програм, але і для подолання поточних нестач у коштах у межах дефіциту бюджету. Саме тому детальне дослідження норм чинного законодавства з тематики фінансування бюджету та окреслення проблемних питань є вкрай

необхідним для підвищення ефективності та прозорості такого процесу.

Розробці проблем фінансування бюджету приділяла свою увагу велика кількість вітчизняних та західних вчених як правців та економістів, бо подібні питання є міжгалузевими. Серед яких варто визначити: М. Алексеєнко, В.Л. Лебедев, А.П. Погребінський, С.Д. Цикін, І. Тарасов, В.Н. Твердохлебов, Т.П. Богдан, Д.Л. Головачев, В.В. Козюк, В. Кудряшов, В. Опарін, В.А. Федоров, О.В. Царук, О.Л. Яременко, Р. Барро, Л. Болл,

П. Годме, Дж. Кейнс, Ф. Модільяні, Дж. Тобін, М. Фрідмен та ін.

Але у науковій літературі недостатньо наукових досліджень, присвячених теоретико-методологічним засадам фінансування бюджету в умовах сьогодення, тому, на наш погляд, метою дослідження є аналіз фінансового законодавства з приводу виявлення прогалин щодо питання фінансування бюджету, що на практиці породжує хибні прецеденти зловживань державних органів та пошук шляхів вирішення таких проблем та окреслення проблемних питань практики застосування вже існуючих норм.

Традиційно кожна розвинута демократія, передусім, із фінансової точки зору, ставить на меті повільне та поступове збільшення розміру валового внутрішнього продукту (далі – ВВП), що є запорукою розвитку самої країни та підвищення добробуту населення. У той саме час, через складні механізми фінансів цей масив ВВП у грошовому еквіваленті нібито повертається населенню у вигляді благ та підвищення рівня життя. Саме цей прогнозований ріст ВВП і закладений у бюджеті через інститут дефіциту бюджету.

При цьому, в умовах економічної кризи, варто погодитися із думкою вітчизняних вчених, що розширення фінансових можливостей фіску за рахунок використання специфічного кредитного інструментарію є альтернативним методом фінансування потреб бюджету. Потреба в державному кредиті зумовлена тим, що держава у своїй діяльності здебільшого входить із меж фіскальних можливостей, забезпечувальних податками [4, с. 9].

З приводу доцільності кредитування, думки вчених розділилися. Загалом, учені підтримують тезу про ефективність запозичень але із інвестиційної метою. Перевагу позикового фінансування проєктів, вигідних у майбутньому, підкреслюють М. Алексеєнко, І. Тарасов та інші вчені [5]. Поряд з тим, В. Твердохлебов зазначав, що державний кредит є головним джерелом економічного прогресу за умови мудрої передбачувальності уряду [6]. І. Тарасов стверджував, що позитивне чи негативне значення державного кредитного господарства для подальшого його розвитку безпосередньо залежить від того, чи передуватиме цьому розвитку радикальна реформа всієї системи податків та її характеру [7]. В умовах українського сьогодення така теза є вкрай доцільною для уряду. Адже наданню зовнішніх запозичень від фінансових організацій передують експертні аналітичні дії спеціальних органів останніх, які виробляють чіткі рекомендації уряду України, що повинні бути імплементовані у законодавство України ще до надання кредитів, що є вкрай позитивним, на наш погляд, та вписується у наукову думку.

Представник Президента України в Кабінеті Міністрів України та автор «шокової терапії» у Польщі Лешек Бальцерович стверджує, що Україна повинна брати до уваги та чітко виконувати завдання МВФ, бо популістські заклики соціального характеру, наприклад, щодо підвищення тарифів, можуть привести до негативних наслідків, на прикладі деяких країн Латинської Америки, які призвели до економічної катастрофи. Він упевнений,

що торг з МВФ може тільки збільшити дефіцит бюджету. У Польщі національна мета скорочення бюджетного дефіциту співпадала із інтересами міжнародних експертів [8, с. 17].

Згідно чинного бюджетного законодавства, відповідно до статті 14 Бюджетного Кодексу України, затвердження бюджету з дефіцитом дозволяється у разі наявності обґрунтованих джерел фінансування бюджету. У свою чергу, фінансування бюджету, згідно Бюджетного Кодексу України визначається як надходження та витрати бюджету, пов'язані із зміною обсягу боргу, обсягів депозитів і цінних паперів, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), зміна залишків бюджетних коштів, які використовуються для покриття дефіциту бюджету або визначення профіциту бюджету.

Про цьому, класифікуючи фінансування бюджету, законодавець зосередив свою увагу саме на механізмі запозичень різного виду, а саме: класифікація фінансування бюджету містить джерела отримання фінансових ресурсів, необхідних для покриття дефіциту бюджету, і напрями витрачання фінансових ресурсів, що утворилися в результаті профіциту бюджету. Витрати на погашення боргу належать до складу фінансування бюджету. Та підтверджуючи наше припущення, класифікує фінансування за:

1) типом кредитора (за категоріями кредиторів або власників боргових зобов'язань);

2) типом боргового зобов'язання (за засобами, що використовуються для фінансування бюджету).

Але далі за текстом, у статті 15 Бюджетного Кодексу України, ми вже можемо ознайомитися із вичерпним переліком джерел фінансування бюджету. Серед яких законодавець виділяє такі:

1) кошти від державних (місцевих) внутрішніх та зовнішніх запозичень;

2) кошти від приватизації державного майна (включаючи інші надходження, безпосередньо пов'язані з процесом приватизації) - щодо державного бюджету;

3) повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів;

4) вільний залишок бюджетних коштів з дотриманням умов, визначених цим Кодексом.

Варто зазначити, що перелік джерел формування спеціального фонду Державного бюджету України в частині фінансування не є вичерпним, та, поряд із кредитами (позиками), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проєктів; законодавець дозволяє використовувати інші надходження, що можуть бути визначені щорічним законом про Державний бюджет. До речі, варто зазначити, останній має часові межі дії – один календарний рік, тому можна припустити, що «інші надходження», що були не використані протягом такого бюджетного періоду у новому бюджетному періоді знаходяться на межі нелегального існування щодо їх обслуговування. Тому, на наш погляд, така колізія потребує врегулювання, бо існуючий стан речей дозволяє на законодавчому рівні ігнорувати речотку імперативність, як метод правового регулювання фінансових відносин, виходячи із особливого предмета - публічних фінансів.

Законодавець окремо встановлює жорстку заборону, яка проявляється у тому, що джерелом фінансування бюджету не можуть бути емісійні кошти Національного банку України. Такого правила-заборони фінансові органи держави нібито дотримуються. Не треба бути високопрофесійним науковцем-економістом, щоб не зрозуміти, що шляхом введення в обіг та виведення із нього купюр нового та старого зразка, фінансові органи на час повної заміни таких купюр, у грошову систему країни впливають додаткові грошові ресурси. Масштаби такої «завуальнованої» додаткової емісії із кожним роком все більш вражають, ураховуючи, що номінал купюр-замінників дорівнює за останні кілька років: 100, 200 та 500 гривень. При цьому, низька покупна спроможність населення та нерозвинутий ринок безготівкових грошей, через низьку довіру населення до банківського сектору, дозволяє зробити припущення, що такі кроки є однією із причин інфляції. При цьому, вилучення із обігу монет, собівартість виготовлення яких набагато вище номіналу є позитивним. Нарешті, Національний Банк України почав рахувати гроші. Хоча цілком зрозуміло, що таке нововведення є образником інфляції та автоматичним подорожчання товарів, робіт, послуг майже на гривню. Але ця тема, потребує додаткового та окремого дослідження.

У межах обраної теми варто зазначити, що найбільш ефективним із вищезазначених видів фінансування є саме державні (місцеві) внутрішні та зовнішні запозичення. Варто погодитися із думкою В.А. Федорова, що запозичення є прийнятною та об'єктивно зумовленою практикою здійснення економічної діяльності. Економічна суть цього процесу полягає в тому, що в певний час є певна кількість вільних капіталів як всередині країни, так і за її межами. Ці капітали здійснюють рух з метою пошуку сфер свого застосування. Участь держави у міжнародному і внутрішньому русі капіталів є фактом її входження до світового господарського простору [9, с. 444-445]. Саме остання теза, насамперед, є фактичним зрілим підтвердженням для країни її намірів геополітичного державного спрямування на європейську та світову інтеграцію, беручи до уваги високу відповідальність за поворотність таких коштів.

У межах статті хотілося б зосередити увагу саме на інституті державних (місцевих) внутрішніх та зовнішніх запозичень. На сьогодні актуальним для дослідження є цей інститут, бо саме шляхом запозичень Україна вирішує багато своїх фінансових проблем, як сьогодні так і довгострокової перспективи. Наявність вільних коштів в економіці країни дозволяє запустити економічний розвиток та створення нових чи підтримання існуючих робочих місць. Всім відомо, що економіка США у період депресії була запущена саме через кредитні ресурси шляхом фінансування будівництва доріг. Щодо Європи, то подібний План Маршала зіграв важливу роль у відновленні економік європейських країн, що постраждали після Другої світової війни. На наш погляд, варто це переосмислити та більш спокійно та розсудливо підходити до застосування механізмів зовнішніх запозичень.

Україна на сьогоднішній день, має велике навантаження на бюджет через зростання зовнішнього боргу, строки виплати по яких настали сьогодні. Слід пам'ятати, що йдеться про довгострокові запозичення попередніх урядів. Теперішній уряд, розуміючи скрутне фінансове становище країни та специфічну геополітичну ситуацію в Україні, чекає нових шляхів вирішення бюджетних проблем. Слід зауважити, що теперішні кроки уряду та законодавця направляються та корегуються світовими фінансовими та урядовими інституціями. Саме тому, поряд із існуючими механізмами запозичень та шляхами обслуговування та управління державним боргом, з'являються нові.

Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реструктуризації державного та гарантованого державою боргу та його часткового списання» від 17.09.2015 року введено новий інститут бюджетного зобов'язання за державними деривативами – бюджетне зобов'язання, згідно з яким необхідно здійснити видатки на виплати за державними деривативами відповідно до умов їх розміщення протягом поточного бюджетного періоду та/або в майбутніх. Державні деривативи є видом цінних паперів.

Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» стосовно державних деривативів щодо реструктуризації державного та гарантованого державою боргу та його часткового списання» від 17.09.2015 року визначає, що державний дериватив – цінний папір, що розміщується державою на міжнародних фондових ринках і підтверджує зобов'язання України відповідно до умов розміщення цього цінного папера здійснити виплати власнику цього цінного папера в разі досягнення певних показників валового внутрішнього продукту України, а також здійснити інші виплати. Емісія державних деривативів є частиною бюджетного процесу і не підлягає регулюванню Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку. Рішення про розміщення державних деривативів та умови їх розміщення приймається згідно з Бюджетним Кодексом України та законами України. Але крім законодавчого визначення відсутній на травень 2016 року механізм запровадження такого інституту.

Аналіз чинного фінансового законодавства дозволяє зробити висновок, що відсутня взагалі жорстка регламентація шляхом встановлення ніби законодавчого алгоритму випуску усіх існуючих на сьогодні цінних паперів, що підтверджують відносини позики. Так, згідно Постанови Кабінету Міністрів України «Про випуск облігацій державних позик» від 31.01.2001 р. № 80, дозволяється здійснювати щороку, в межах встановленого законом, граничного розміру державного внутрішнього боргу на відповідний рік випуски облігацій внутрішніх державних позик, та визначати види позик за строком дії. Також «Основні умови та порядок розміщення короткострокових або середньострокових державних облігацій, номінованих в іноземній валюті», що затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 12.12.2011 р. № 1280, пропонують математичні та алгоритмічні методи визначення умов запозичень щодо державних облігацій.

Щодо казначейських зобов'язань та державних деривативів та взагалі позик міжнародних фінансових організацій, у законодавстві наявна прогалина чи продумана невизначеність, що дозволяє, з одного боку, більш оперативно, але, із іншого, на власний розсуд, фінансовим органам приймати рішення щодо запозичень, що в свою чергу унеможлиблює притягнення до відповідальності останніх, якщо існує наявна фінансова неефективність подібних запозичень. Так, відоме історії України, економічне невіддільне та несвочасне запозичення у грудні 2014 року від Російської Федерації, що стратегічно закреслило європейський шлях країни, та із точки зору фінансів та на наш погляд, було приводом до революції, бо причин дійсно, було набагато більше.

Поведений аналіз дозволяє зробити висновок, що кредитна політика держави потребує істотного реформування. Насамперед, потрібне чітке встановлення алгоритмів залучення коштів, що має на меті запобігання корупції у цій сфері, особливо у питанні надання державних (місцевих) гарантій, бо кінцевим боржником є кожний громадянин країни. Важливе місце необхідно приділили прозорості усіх процесів та стадій фінансування. Прозорість повинна бути реалізована шляхом відкритості доступу до всіх інформаційних ресурсів щодо фінансування бюджету. При цьому, важливо на законодавчому рівні надати право міжнародним організаціям проводити моніторинг та аудит кредитно-фінансової політики держави, бо основним кредитором за останні роки є саме вони. Потрібно розробити довгострокову кредитну та боргову політику країни, залучивши до цих процесів світову наукову еліту. При цьому дуже важливо розробити саме стратегію розвитку, яка полягає у розширенні інвестиційної спрямованості кредитних ресурсів, та пошуку

внутрішніх джерел кредитування через «державну рекламну урядову кампанію» про гарантованість повернення таких залучень та стабільність доходу. Тобто, кожний громадянин повинен стати ніби інвестором держави за обов'язкових умов поворотності та прибутковості від такої інвестиції.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Бюджетний Кодекс України: Закон від 08.07.2010 р. № 2456- VI / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50.
2. Про цінні папери та фондовий ринок: Закон України від 23.02.2006 р. № 3480-IV / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2006.
3. Про випуск облігацій внутрішніх державних позик: Постанова від 31 січня 2001 р. № 80 / Кабінет Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2001.
4. Лісовенко В. В. Державний борг: концептуальні засади та макроекономічні аспекти / В.В. Лісовенко, Л.Я. Бенч, О.І. Бец // Фінанси України. – 2014. – С. 7-31.
5. Алексеенко М.М. Государственный кредит / М.М. Алексеенко. – М., 1872. – С. 457; Тарасов И.Т. Очерк науки фінансового права / И.Т. Тарасов // Финансы и налоги: очерки теории и политики. – М.: Статут, 2004. – С. 383-482.
6. Твердохлебов В.Н. Государственный кредит / В.Н. Твердохлебов // Финансовая энциклопедия / под. ред. И.Я. Блинова, А.И. Буковецкого. – М.: Гостздат, 1924. – С. 253-265.
7. Тарасов И.Т. Очерк науки фінансового права / И.Т. Тарасов // Финансы и налоги: очерки теории и политики. – М.: Статут, 2004. – С. 383-482.
8. Лелич М. Шоковый терапевт / М. Лелич // Фокус. – №24 (484) от 17.06.2016. – С. 14-17.
9. Федоров В.А. Державний борг як ознака сучасної держави / В.А. Федоров // Актуальні проблеми правознавства держави та права. Збірник наукових праць. – Випуск 50. – Одеса «Юридична література», 2009. – С. 444-445.