

**ФІНАНСУВАННЯ БЮДЖЕТУ: ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ****BUDGET FUNDING: CHALLENGES****Бондаренко І.М.,***кандидат юридичних наук, доцент кафедри фінансового права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Актуальність теми «Фінансування бюджету: виклики сьогодення» не викликає сумнівів, бо Україна сьогодні як ніколи потребує фінансових ресурсів не тільки для інвестиційних програм, але й для подолання поточних нестач коштів у межах дефіциту бюджету. Саме тому детальне дослідження норм чинного законодавства щодо фінансування бюджету та окреслення проблемних питань є вкрай необхідними для підвищення ефективності та прозорості такого процесу.

**Ключові слова:** фінансування, бюджет, фінансові ресурси, інвестиції, економіка.

Актуальность рассматриваемой темы «Финансирования бюджета: вызовы» не вызывает сомнений, так как Украина на сегодняшний день как никогда нуждается в финансовых ресурсах не только для инвестиционных программ, но и для преодоления текущего недостатка средств в пределах дефицита бюджета. Именно поэтому детальное исследование норм действующего законодательства относительно финансирования бюджета и определение проблемных вопросов являются крайне необходимыми для повышения эффективности и прозрачности такого процесса.

**Ключевые слова:** финансирование, бюджет, финансовые ресурсы, инвестиции, экономика.

The relevance of the topic of financing the budget: challenges no doubt, as Ukraine today, more than ever in need of financial resources not only for the investment program, but also to overcome the current shortcomings in the media within the budget deficit. That is why a detailed study of the current legislation on the subject of financing the budget and definition of problematic issues is essential to improve the efficiency and transparency of this process.

**Key words:** funding, budget, financial resources, investments, economics.

**Актуальність** обраної теми дослідження в межах наукової статті не викликає сумнівів, бо Україна сьогодні як ніколи потребує фінансових ресурсів не тільки для інвестиційних програм, але й для подолання поточних нестач коштів у межах дефіциту бюджету. Саме тому детальне дослідження норм чинного законодавства щодо фінансування бюджету та окреслення проблемних питань є вкрай необхідними для підвищення ефективності та прозорості такого процесу.

**Стан наукового дослідження.** Розробці проблем фінансування бюджету приділяла свою увагу велика кількість вітчизняних і західних вчених, як правників, так і економістів, бо подібні питання є міжгалузевими. Серед них варто відзначити М. Алексеєнко, В. Лебедев, А. Погребінський, С. Цикін, І. Тарасов, В. Твердохлебов, Т. Богдан, Д. Головачев, В. Козюк, В. Кудряшов, В. Опарін, В. Федоров, О. Царук, О. Яременко, Р. Барро, Л. Болл, П. Годме, Дж. Кейнс, Ф. Модільяні, Дж. Тобін, М. Фрідмен та ін.

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

**Вклад основного матеріалу.** Традиційно кожна розвинута демократія, передусім з фінансової точки зору, ставить на меті повільне та поступове, рік за ро-

ком, збільшення розміру внутрішнього валового продукту (далі – ВВП), що є запорукою розвитку самої країни та підвищення добробуту населення. Водночас через складні механізми фінансів цей масив валового внутрішнього продукту в грошовому еквіваленті нібито повертається населенню у вигляді благ і підвищення рівня життя. Саме цей прогнозований ріст ВВП і закладений у бюджеті через інститут дефіциту бюджету.

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

З приводу доцільності кредитування думки вчених розділилися. Загалом учені підтримують тезу про ефективність запозичень, але з інвестиційної метою. Перевагу позикового фінансування проектів, вигідних у майбутньому, підкреслюють М. Алексеєнко, І. Тарасов та інші вчені [5]. Однак В. Твердохлебов зазначає, що державний кредит є головним джерелом економічного прогресу за умови мудрої передбачувальності уряду [6]. І. Тарасов стверджує, що позитивне чи негативне значення державного кредитного господарства за 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 слушною

для уряду, бо наданню зовнішніх запозичень від фінансових організацій передують експертні аналітичні дії спеціальних органів останніх, які виробляють чіткі рекомендації уряду України, що повинні бути імплементовані в законодавство України ще до надання кредитів; то є вкрай позитивним, на наш погляд, і вписується в наукову думку.

Представник Президента України в Кабінеті Міністрів України й автор «шокової терапії» у Польщі Лешек Бальцеревич 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; це видно на прикладі деяких країн Латинської Америки, які прийшли до економічної катастрофи. Він впевнений, що торг з МВФ може тільки збільшити дефіцит бюджету. У Польщі національна мета скорочення бюджетного дефіциту збігається з інтересами міжнародних експертів [8, с. 17].

Згідно з чинним бюджетним законодавством і відповідно до статті 14 Бюджетного кодексу України затвердження бюджету з дефіцитом дозволяється в разі наявності обґрунтованих джерел фінансування бюджету. У свою чергу, фінансування бюджету згідно з Бюджетним кодексом України визначається як надходження та витрати бюджету, пов'язані зі 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.

При цьому, класифікуючи фінансування бюджету, законодавець зосередив свою увагу саме на механізмі запозичень різного виду. 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.

Підтверджуючи наше припущення, законодавець 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 в тексті, у статті 15 Бюджетного Кодексу України, ми вже можемо ознайомитися з вичерпним переліком джерел фінансування бюджету, серед яких законодавець виділяє такі:

- 1) кошти від державних (місцевих) внутрішніх і зовнішніх запозичень;
- 2) кошти від приватизації державного майна (включаючи інші надходження, безпосередньо пов'язані з процесом приватизації) щодо державного бюджету;
- 3) повернення бюджетних коштів із депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів;
- 4) вільний залишок бюджетних коштів із дотриманням умов, визначених цим Кодексом.

Варто зазначити, що перелік джерел формування спеціального фонду Державного бюджету України в частині фінансування не є вичерпним, і поряд із кредитами (позиками), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів, законодавець дає змогу використовувати інші надходження, що можуть бути визначені щорічним законом про Державний бюджет.

До речі, варто зазначити, що останній має часові межі дії – один календарний рік, тому можна припустити, що «інші надходження», не використані протягом такого бюджетного періоду в новому бюджетному періоді, перебувають на межі нелегального існування щодо їх обслуговування. Тому, на наш погляд, така колізія потребує врегулювання, бо наявний стан речей дає змогу на законодавчому рівні ігнорувати жорстку імперативність як метод правового регулювання фінансових відносин, виходячи з особливого предмета – публічних фінансів.

Законодавець окремо встановлює жорстку заборону: джерелом фінансування бюджету не можуть бути емісійні кошти Національного банку України. І такого правила-заборони фінансові органи держави нібито дотримуються. Але не треба бути високопрофесійним науковцем-економістом, щоб зрозуміти, що шляхом введення в обіг та виведення з нього купюр нового та старого зразка фінансової органи на час повної заміни таких купюр у грошову систему країни впливають додаткові грошові ресурси. Масштаби такої «завульованої» додаткової емісії з кожним роком все більш вражають, враховуючи, що номінал купюр-замінників дорівнює за останні кілька років 100, 200 та 500 гривням. При цьому низька покупна спроможність населення та нерозвинутий ринок безготівкових грошей через низьку довіру населення до банківського сектору дає підстави зробити припущення, що такі кроки є однією з причин інфляції. Вилучення з обігу монет, собівартість виготовлення яких набагато вища за номінал, є позитивним. Нарешті Національний Банк України почав рахувати гроші, хоча цілком зрозуміло, що таке нововведення є причиною інфляції та автоматичного 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 з думкою В. 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 в міжнародному і внутрішньому русі капіталів є фактом її входження до світового господарського простору [9, с. 444–445]. Саме остання теза 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 і зовнішніх запозичень. На сьогодні актуальним для дослідження є саме цей інститут, бо саме шляхом запозичень Україна вирішує багато своїх фінансових проблем як сьогодні, так і довгострокової перспективи. Наявність вільних коштів у економіці країни дає змогу запустити економічний розвиток та створення нових чи підтримання наявних робочих місць. Усім відомо, що економіка США в 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 і розсудливо підходити до застосування механізмів зовнішніх запозичень.

Україна сьогодні має велике навантаження на бюджет через зростання зовнішнього боргу, за якими настали строки виплати. Слід пам'ятати, що мова йде 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 наявними механізмами запозичень і шляхами обслуговування та управління державним боргом з'являються нові.

Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реструктуризації державного та гарантованого державою боргу та його часткового списання» від 17.09.2015 р. вводить 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.

Закон 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 р. визначає, що державний дериватив – це 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 і фондового ринку. Рішення про розміщення державних деривативів та умови їх розміщення ухвалюються згідно з Бюджетним Кодексом України та законами України. Але, крім законодавчого визначення, на травень 2016 року механізм запровадження такого інституту відсутній.

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

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

Поведений аналіз дає змогу 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 в питанні надання державних (місцевих) гарантій, бо кінцевим боржником є кожний громадянин країни. Окрему увагу необхідно приділили прозорості усіх процесів та стадій фінансування. Прозорість має бути реалізована шляхом відкритості доступу до всіх інформаційних ресурсів щодо фінансування бюджету. При цьому важливо на законодавчому 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: розширення інвестиційної спрямованості кредитних ресурсів і пошук внутрішніх джерел кредитування через «державну рекламну урядову кампанію» про гарантованість повернення таких залучень і стабільність доходу. Тобто кожний громадянин стає ніби інвестором держави за обов'язкових умов поворотності та прибутковості від такої інвестиції.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Бюджетний Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
2. Про цінні папери та фондовий ринок : Закон від 23.02.2006 р. № 3480-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 31. – Ст. 268.
3. Про випуск облігацій внутрішніх державних позик : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2001 р. № 80 // Офіційний вісник України. – 2001.
4. Лісовенко В. Державний борг: концептуальні засади та макроекономічні аспекти / В. Лісовенко, Л. Бенч, О. Бец // Фінанси України. – 2014. – С. 7–31.
5. Алексеенко М. Государственный кредит / М. Алексеенко. – М., 1872. – 457 с.
6. Твердохлебов В. Государственный кредит / В. Твердохлебов // Финансовая энциклопедия / под. ред. И. Блинова, А. Буковецкого. – М. : Гостздат, 1924. – 265 с.
7. Тарасов И. Очерк науки финансового права / И. Тарасов // Финансы и налоги: очерки теории и политики. – М. : Статут, 2004. – 482 с.
8. Лелич М. Шоковый тератевт / М. Лелич // Фокус. – 2016. – № 24 (484). – С. 17.
9. В. Федоров. Державний борг як ознака сучасної держави / В. Федоров // Актуальні проблеми правознавства держави та права : зб. наукових праць. – Одеса «Юридична література», 2009. – Вип. 50. – С. 444–445.

УДК 342.9

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАСТОСУВАННЯ ПІДРОЗДІЛІВ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ  
В ОПЕРАЦІЯХ З ПІДТРИМАННЯ МИРУ ТА БЕЗПЕКИ**

**LEGAL PRINCIPLES OF APPLICATION OF SUBSECTIONS  
OF MILITARY POWERS OF UKRAINE ARE IN OPERATIONS  
FROM MAINTENANCE OF THE WORLD AND SAFETY**

**Віснич Г.І.,**

*слухач кафедри фінансів та права  
Військового інституту*

*Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

У статті розглянуто актуальні питання щодо удосконалення нормативно-правової бази участі України у міжнародній миротворчій діяльності, аналізу міжнародних документів ООН, НАТО останніх років з підтримання міжнародного миру та безпеки. Проаналізовано правові засади застосування Збройних Сил України під час проведення операцій з підтримання миру та безпеки. Викладено відповідні висновки та пропозиції.

**Ключові слова:** миротворча операція, ООН, миротворча діяльність, миротворчий контингент, Збройні Сили України, операція з підтримання миру та безпеки.

В статье рассмотрены актуальные вопросы по совершенствованию нормативно-правовой базы участия Украины в международной миротворческой деятельности, анализа международных документов ООН, НАТО последних лет по поддержанию международного мира и безопасности. Проанализированы правовые основы применения Вооруженных Сил Украины во время проведения операций по поддержанию мира и безопасности. Изложены соответствующие выводы и предложения.

**Ключевые слова:** миротворческая операция, ООН, миротворческая деятельность, миротворческий контингент, Вооруженные Силы Украины, операция по поддержанию мира и безопасности.

The article discusses current issues on improvement of the legal framework of Ukraine's participation in international peacekeeping activities, analysis of international documents of the UN, NATO recent years to maintain international peace and security. Analyzed the legal principles of the Armed Forces of Ukraine during peacekeeping operations and security. The proper conclusions and suggestions are expounded.

**Key words:** peacekeeping operations, UN peacekeeping, peacemaking contingent of the Armed Forces of Ukraine, peacekeeping and security.

**Постановка проблеми.** Участь України в миротворчих операціях розпочалась із затвердження Верховною Радою України Постанови «Про участь батальйонів Збройних Сил України в Миротворчих Силах Організації Об'єднаних Націй у зонах конфліктів на території колишньої Югославії» від 3 липня 1992 року № 2538–XII [8].

З 1992 року в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки взяло участь більше 42 000

українських військовослужбовців, з яких 53 загинуло. Також слід відзначити, що до набуття незалежності українці брали участь у миротворчих операціях ООН від СРСР. Однак, на відміну від інших країн СНД, цих громадян України не зараховують до офіційної статистики.

Нині Збройні Сили України беруть участь в 10 міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки у 8 країнах світу та районі Аб'ей [10].