

4. Погорєцький М. А. Попередження корупційних діянь: організаційно-правові аспекти. Відповідальність посадових осіб за корупційну діяльність // Збірник матеріалів міжнародного науково-практичного семінару. Харків, 2003. 312 с.
5. Порядок проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком : Порядок від 25.03.2015 № 171 URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/171-2015-%D0%BF> (дата звернення 11.11.2018).
6. Про запобігання корупції: Закон України від 14. жовтня 2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради. 2014. № 49. ст. 2056.
7. Савчук О. П., Бабич В. Л., Бабич В. А. Корупція: багатоаспектність явища. Ірпінь, 2009. 68 с.
8. Умови проведення конкурсу на зайняття вакантних посад суддів касаційних судів у складі Верховного Суду : URL <http://vkksu.gov.ua/ua/konkurs-do-wierchownogo-sudu/dokumenty/umowi-prowiedieniia-konkursu-na-zajniattia-wakantnich-posad-suddiw-kasacijnich-sudiw-u-skladi-wierchownogo-sudu/> (дата звернення 11.11.2018).

УДК 346.62:336.27(477)

ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ДЕРЖАВНИХ ТА МІСЦЕВИХ ЗАПОЗИЧЕНЬ

Плотнікова К. О.,

кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри
державно-правових дисциплін
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна

Анотація: статтю присвячено розгляду та удосконаленню питання щодо бюджетних запозичень. Зроблено детальний аналіз бюджетних запозичень на державному та місцевому рівнях. На підставі дослідження законодавства та наукової літератури визначено структуру державної заборгованості та використання позики у бюджетній діяльності. Запропоновано дієві шляхи подолання фінансових проблем регіонів.

Ключові слова: бюджетні запозичення, позика, фінансування бюджету, місцеві бюджети, доходи, видатки, державний борг, фінансова заборгованість.

Аннотация: статья посвящена рассмотрению и совершенствованию вопроса касающегося бюджетных заимствований. Проведен детальный анализ бюджетных заимствований на государственном и местном уровнях. На основании исследования законодательства и научной литературы определена структура государственной задолженности и использования займа в бюджетной деятельности. Предложены действенные пути разрешения финансовых проблем регионов.

Ключевые слова: бюджетные заимствования, заем, финансирование бюджета, местные бюджеты, доходы, расходы, государственный долг, финансовая задолженность.

Annotation: the article is devoted to the consideration and improvement of the issue of budget borrowing. A detailed analysis of budget borrowing at the state and local levels. On the basis of a study of legislation and scientific literature, the structure of public debt and the use of a loan in budgetary activity are determined. Proposed effective ways to resolve the financial problems of the regions.

Key words: budget borrowings, loan, financing of the budget, local budgets, revenues, incomes, public debt, financial debt.

Вкрай перспективними для наукового аналізу є проблеми публічних запозичень. Актуальність даного питання полягає в тому, що воно розглядається як на державному рівні, так і на місцевому. Якщо на рівні Державного бюджету інститут Державної позики вже є більш менш розроблений та сформований, то на рівні місцевих бюджетів не має єдиного підходу щодо запозичень. На сьогодні не доцільно говорити про остаточне вирішення проблеми бюджетних запозичень, оскільки цьому передують багато факторів. По-перше, неоднозначними є підходи до суб'єктного складу відповідних правовідносин; по-друге, співвідношення процедур запозичення із стадіями бюджетного процесу; по-третє, специфіка процедур отримання та повернення запозичень; по-четверте, співвідношення позикових коштів та бюджетних доходів.

Вчений Чвалюк підкреслює, що, «аналізуючи надходження до державного бюджету, що не є його доходами (не доходні надходження), необхідно визначити статус таких бюджетно-фінансових механізмів, як державне зобов'язання та державний борг, співвідношення використаних у законодавчій базі категорій фінансування бюджету, надходжень до бюджету, бюджетних запозичень» [20, с. 125]. Досить складно сприймається останнє твердження. По-перше, поняття статусу, як сукупність прав та обов'язків може застосовуватись до характеристики суб'єкта правовідносин. Що автор має на увазі під статусом бюджетно-фінансового механізму, зрозуміти не можна. По-друге,

і така конструкція, як «фінансово-бюджетний механізм» не відображає змісту поняття, а свідчить про певне дублювання. Бюджетний механізм є складовою фінансового механізму, саме тому акцент на бюджетному аспекті тут зовсім не обов'язковий.

Визначаючи фінансування бюджету як надходження та витрати у зв'язку із зміною обсягу боргу, а також зміною залишку готівкових коштів бюджетів, які використовуються для покриття різниці між доходами та видатками законодавець розподіляє надходження до бюджету на доходи бюджету та кошти, що залучені в результаті взяття боргових зобов'язань [2, ст. 2]. Фінансування бюджетів здійснюється відповідно до статей 14, 18 Бюджетного кодексу України. Здійснюється це за рахунок джерел, що мінімізує розмір дефіциту бюджетів та до яких відносяться внутрішні й зовнішні запозичення. А. М. Чвалюк робить висновок про те, що внутрішні та зовнішні державні запозичення є основними формами недохідних надходжень до бюджету [20, с. 126]. Трохи нижче він ще раз підкреслює, що «...слід дійти висновку, що державні запозичення є основною формою фінансування Державного бюджету України як недохідного формування» [20, с. 141]. Навряд чи такий висновок є остаточним. Важко уявити, куди можуть надходити подібні запозичення, окрім дохідних частин бюджету, і що мається на увазі під недохідними надходженнями до державного бюджету. Бюджет поєднує дохідну та видаткову частину. Якщо кошти надходять не в дохідну частину, тоді йдеться про спрямування їх до видаткової частини бюджету, але це нонсенс. Крім того, складно погодитись і з принциповим розмежуванням доходів бюджету та коштів, на яке посилається автор, аналізуючи ст. 2 Бюджетного кодексу України. Доходи бюджету і є коштами.

А. М. Чвалюк стверджує, що бюджетні державні запозичення та державний борг «співвідносяться між собою як процес та результат. Процедура та система державних запозичень є складовими бюджетного процесу та можуть бути проаналізовані виходячи із чинних класифікацій державного боргу» [18, с. 54; 19, с. 61]. Не можна погодитись з такою думкою автора через те, що бюджетні державні запозичення не можуть бути процесом. Це така ж матеріальна категорія, як і державний борг. Здійснення бюджетно-державних запозичень, дійсно, можна розглядати як певний процес або процедуру, але не навпаки. Також не можна погодитись і з тим, що процедура та система державних запозичень є складовими бюджетного процесу. Законодавець визначає бюджетний процес як регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства [2, п. 10 ч. 1 ст. 2]. Іншими словами, бюджетний процес охоплює стадії появи та виконання акта про бюджет, тож державні запозичення не можуть розглядатися як окрема складова цього процесу. Зважаючи на зазначене, варто схилитись до позиції І. Б. Заверухи, яка, підкреслюючи, що в основі змісту державного боргу є бюджетні запозичення, звертає увагу на те, що не всі боргові зобов'язання держави виникли і виникають на підставі здійснення бюджетних запозичень [6, с. 224]. Дійсно, державний борг доцільно аналізувати як сукупність боргових зобов'язань уряду. До того ж, законодавець визначає державний борг як загальну суму боргових зобов'язань держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок державного запозичення [2, п. 20 ч. 1 ст. 2].

Досліджуючи структуру державної заборгованості, деякі науковці виділяють такі, умовно кажучи, види: фінансова заборгованість (боргові зобов'язання держави, що виникли в результаті запозичення кредитних ресурсів); адміністративну заборгованість (грошові зобов'язання, що пов'язані та залежать від поточної бюджетної політики); імовірні боргові зобов'язання (зобов'язання державних органів при наданні визначених фінансових гарантій) [5, с. 13; 21, с. 15]. На підставі зазначеного вище варто сказати про відсутність єдиного критерію при такій диференціації. До того ж незрозуміло використання такого поняття, як фінансова заборгованість. Не можна заборгувати фінанси, можна заборгувати грошима або коштами. Вбачається, що, такою ж загадковою є конструкція адміністративної заборгованості, яку взагалі не використовує чинне бюджетне законодавство.

Аналізуючи проблему бюджетних запозичень, принципово важливим є розмежування внутрішніх та зовнішніх джерел їх реалізації. Виходити треба з природи законодавчих актів, якими мають закріплюватися відповідні процедури. Зовнішні запозичення забезпечуються нормами на межі національного та наднаціонального законодавства, тоді як внутрішні запозичення забезпечуються реалізацією норм чинного внутрішнього законодавства України. Зовнішні запозичення впорядковуються на межі фінансового, фінансово-правового та міжнародно-правового регулювання. В той же час для внутрішніх запозичень не лише достатньо норм закону, але і в значній кількості випадків, припустимих для делегування закону, врегулювання позичання даного виду через підзаконні акти.

Принципово різні підходи закладає законодавець до можливості використання позики у сфері бюджетної діяльності. Як вже було зазначено, на рівні Державного бюджету інститут Державної позики є більш розроблений та сформований, на відміну від місцевих бюджетів, де не встановлено єдиного підходу щодо запозичень. Якщо розглядати це питання на місцевому рівні, то варто зазначити, що залучення фінансових ресурсів для здійснення власної політики займає провідне місце в діяльності органів місцевого самоврядування.

При цьому важливо враховувати принципове розмежування та виокремлення в системі місцевих бюджетів місцевого самоврядування. Справа в тому, що саме останні види бюджетів пов'язуються із певним майном, яке може забезпечити територіальним громадам виконання бюджетних показників. Законодавством закріплена можливість місцевих Рад або інших органів місцевого самоврядування (за делегування відповідного повноваження місцевою Радою) щодо випуску місцевої позики, лотереї, цінних паперів, отримання позички на покриття тимчасових касових розривів. Обов'язковою умовою такого запозичення є погашення його до кінця бюджетного року [14, ст. 70]. Можливість прийняття місцевих бюджетів з дефіцитом, який покривається за рахунок запозичень, закріплено і бюджетним законодавством [2, ст. 16-18]. Але при цьому законодавець встановлює граничний термін – до трьох місяців та – обов'язкову умову погашення подібного запозичення у межах зазначеного бюджетного періоду.

Інститут місцевих позик має виключну роль щодо економічної забезпеченості регіонів. Багатьма науковцями розглядається питання запозичень на місцевому рівні. Так, Г. Алімурзаєв замість місцевих податків та зборів пропонує запровадити таку категорію як «позика місцевої влади». Перспективу він бачить в такому:

- позика не являє собою обов'язковий платіж на відміну від податків, зборів тощо;
- перелік, строки проведення та обсяг позик можуть установлюватись на підставі рішень спеціальних місцевих референдумів;
- кожен член муніципальної громади (фізична чи юридична особи) можуть самі вирішувати, на рахунок якої цільової позики він бажає перевести свої кошти. При цьому законом має встановлюється обов'язкова кількість коштів, необхідних для перерахування на рахунок будь-якої позики за бажанням члена громади;
- кошти позики на відміну від податку (обов'язкового платежу) повертаються до позикодавця або його правонаступника;
- можуть передбачатися загальнообов'язкові планово-збиткові позички;
- органи муніципальної влади мають надавати членам громади вибір сплачувати місцеві податки і збори чи брати участь у цільових муніципальних позиках. [1, с. 30]

При дослідженні питання місцевих запозичень, необхідно звернути увагу на погляд Л. О. Нікітіної. Вчена зауважує, що існування інституту місцевих позик як джерела покриття дефіциту місцевих бюджетів без належного рівня нормативно-правової регламентації часто призводить до заключення неефективних угод між органами місцевої влади та її кредиторами. Як приклад вона наводить Францію, де однією з вимог, якої необхідно дотримуватись і порушення якої карається, є бездефіцитність бюджету в частині поточних видатків. У бюджеті розвитку Франції дефіцит допускається, але повинен покриватися запозиченнями. Відповідно до законодавства Французької Республіки, будь-яке підприємство зобов'язане планувати та страхувати свої ризики для того, щоб не отримати збитки. Виходячи з цього, якщо підприємство отримало прибутки нижче норми прибутку даної галузі чи групи, це є правопорушенням, що рівнозначне ухилянню від сплати податку [11, с. 39-40].

Одним із шляхів подолання фінансових проблем регіонів могло б відбутись завдяки запровадженню різних форм самооподаткування. Тому, останнім часом на цьому акцентується значна увага. Законодавством запропоновані методи розв'язання фінансових проблем регіонів України. Так, за рішенням зборів громадян за місцем їх проживання можуть запроваджуватись місцеві збори на засадах самооподаткування [14]. Під самооподаткуванням розуміють залучення на добровільній основі коштів для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру. Самооподаткування було запроваджено ще у радянські часи і досить детально регламентовано. Самооподаткування сільського населення мало вагомій відмінності від інших місцевих зборів. Організація проведення самооподаткування регулювалась указами Президіумів Верховної Ради союзних республік. Самооподаткування могло бути запроваджено у сільській місцевості з метою залучення додаткових коштів населення для здійснення певних заходів стосовно благоустрою і соціально-культурному розвитку сільських населених пунктів. Кошти від самооподаткування не зараховувались до місцевих бюджетів, а використовувались понад ними [7, с. 677-678]. Запровадження самооподаткування підтримує і Л. О. Нікітіна. На її думку, деталізація в підзаконних нормативно-правових актах процедури запровадження та умов стягнення місцевих зборів, зібраних шляхом добровільного самооподаткування, шляхів їхнього використання, безумовно сприятиме вирішенню ряду питань, особливо у селах, селищах та невеличких містах, які сьогодні і без того є обмеженими у наявності фінансових ресурсів [11, с. 36]. Вчена наголошує на тому, що існування в Україні такого джерела покриття дефіциту бюджету, як місцеві позики, без достатнього правового регулювання може привести до банкрутства територіальної громади через оформлення неефективних позичок недобросовісними кредиторами [11, с. 39-40].

Вчена звертає увагу і на те, що ст. 74 Бюджетного кодексу України присвячена здійсненню місцевих запозичень в якій сказано, що місцеві запозичення здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку бюджету Автономної Республіки Крим, міських бюджетів та використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань Верховної Ради Автономної Республіки Крим та міських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення Автономної Республіки Крим і територіальних громад міст [2]. У коментарі до Бюджетного кодексу України зазначено, що відповідно до п. 33 ст. 2 Кодексу місцеве запозичення – це операції з отримання до бюджету Автономної Республіки Крим та міського бюджету кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строкості з метою фінансування бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету. Право на здійснення місцевих запозичень у межах, визначених рішенням про місцевий бюджет належить Автономній Республіці Крим, територіальній громаді міста в особі керівника місцевого фінансового органу за дорученням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, міської ради.

В Коментарі звернено увагу і на те, що в Бюджетному кодексі України, який діяв раніше, на відміну від ст. 74 коментованого Кодексу, було визначено лише те, що запозичення до місцевих бюджетів здійснюються на визначену мету, а в коментованому Кодексі вже конкретизовано мету їх здійснення – фінансування бюджету розвитку, бюджету Автономної Республіки Крим та міських бюджетів [2]. З цього приводу Л. О. Нікітіна відзначає, що місцева рада може прийняти рішення про запозичення до відповідного бюджету за умови, що видатки на обслуговування боргу бюджету щорічно не перевищуватимуть 10 відсотків видатків поточного бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування боргу [11]. Коментар до Бюджетного кодексу України визначає, що видатки на обслуговування місцевого боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду місцевого бюджету [3].

На сьогодні стан місцевих позик не знаходиться на бажаному рівні. Є багато чинників, які впливають на розвиток місцевих запозичень. Наприклад, нормативно-правові, економічні, фінансові. Розглядаючи позику на місцевому рівні, вчені роблять висновок про те, що існує декілька етапів здійснення процесу місцевих запозичень. Для позитивної тенденції та ефективності здійснення місцевих запозичень цей процес повинен відповідати багатьом

принципам. По-перше, прозорості і гласності; по-друге, дієвості та ефективності позики; по-третє, чіткого визначення джерел погашення боргу; по-четверте, використання місцевих позик для виконання тільки важливих для територіальної громади проєктів. Це питання є вкрай важливим, оскільки запровадження ефективного механізму місцевих запозичень буде позитивно впливати на економічний стан регіонів.

Підводячи підсумок, варто зазначити, що запозичення є важливим фінансовим інструментом, оскільки використання залучених коштів є реальною можливістю здійснення важливих завдань та функцій як на державному рівні, так і на місцевому. На жаль, в Україні це питання не вирішено остаточно та не відбувається так ефективно як, наприклад, в інших країнах, тому воно потребує більшого вдосконалення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Алимурзаев Г. Местное самоуправление и местные финансы / Г. Алимурзаев // Рос. экон. журн. – 2009. – № 11. – С. 27–32.
2. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010р. № 2456-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. №50. Ст. 572.
3. Бюджетний кодекс України: науково-практичний коментар: станом на 1 берез. 2011 р. / за ред. Л. К. Воронової, М. П. Кучерявенка. Харків: Право, 2011. 608 с.
4. Воронова Л. К. Про правове регулювання відносин у галузі місцевих фінансів. *Правове регулювання державних доходів та видатків*: докл. та вист. на міжнар. наук.-практ. конф. Харків. 1998. С. 9–16.
5. Головачев Д. Л. Регулирование государственного долга в рыночной экономике: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. Москва, 1996. 25 с.
6. Заверуха І. Проблеми розуміння категорії «державний борг»: правові аспекти. *Вісник Львівського Університету. Серія юридична*. Львів, 2004. Вип. 40. С. 224–231.
7. Кучерявенко Н. П. Курс налогового права: в 6 т. Харьков: Легас, 2002. Т. I: Генезис налогового регулирования (в двух частях). Ч. 2. 791 с.
8. Кучерявенко Н. П. Согласование родовых и видовых конструкций при регулировании бюджетных доходов. *Очерки бюджетно-правовой науки современности*. Москва-Харьков: Право, 2012. 512 с.
9. Монаенко А. О. Особливості фінансування видатків у фінансовому праві та чинному законодавстві України і зарубіжних країн. *Держава і право*: зб. наук. пр. 2008/2. № 3 (41). С. 443–449.
10. Науково-практичний коментар до Податкового кодексу України: в 3 т. за заг. ред. М. Я. Азарова. Київ: Міністерство фінансів України, 2010. 2389 с.
11. Нікітіна Л. О. Правові засади формування місцевих бюджетів: дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2004. 207 с.
12. Орлюк О. П. Фінансове право: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 528 с.
13. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13–14, №15–16; № 17. Ст. 112.
14. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
15. Сидорова Н. В. Теоретичні основи бюджетного права. Харків: Бізнес Інформ, 1998. 236 с.
16. Фінансове право: навч.-метод. посіб. Ірпінь: Академія ДПС України, 2003. 182 с.
17. Фінансове право: підруч. / за ред. М. П. Кучерявенка. Харків: Право, 2013. 400 с.
18. Чвалюк А. М. Державні запозичення як основна форма фінансування Державного бюджету. *Правова держава: напрямки та тенденції її розбудови в Україні*: матеріали міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. Тернопіль, 25 лют. 2007 р. Тернопіль. 2007. С. 54–59.
19. Чвалюк А. М. Запозичення у системі надходжень до державного бюджету України. *Економіка та право*. 2007. № 1(17). С. 59–63.
20. Чвалюк А. М. Правові основи формування Державного бюджету України: дис. ... канд. юрид. наук. Донецьк, 2008. 237 с.
21. Яковлева О. А. Государственный внутренний долг: источники финансирования и воздействие на экономику России: автореф. дис. канд. эконом. наук. Москва, 1997. 24 с.