

ФЕДОРОВ В. А.,

асистент кафедри теорії держави і права

*(Національний університет**«Одеська юридична академія»)*

УДК 340.12:347.73:336.27

ДЕРЖАВНИЙ БОРГ ТА ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

Функціонування фінансової системи спрямоване на вирішення певних завдань, що стоять перед суспільством. Цим завданням підпорядковуються також організація фінансових відносин у суспільстві, процеси руху й розміщення фінансових ресурсів та ціноутворення на них, структурне співвідношення між окремими сферами й ланками фінансової системи, характер взаємовідносин між ними, вплив і значення державних боргів.

Ключові слова: *фінансова політика, боргова політика держави, національна боргова політика, державний борг.*

Функционирование финансовой системы направлено на решение определенных задач, стоящих перед обществом. Этим задачам подчиняются также организация финансовых отношений в обществе, процессы движения и размещения финансовых ресурсов и ценообразования на них, структурное соотношение между отдельными сферами и звеньями финансовой системы, характер взаимоотношений между ними, влияние и значение государственных долгов.

Ключевые слова: *финансовая политика, долговая политика государства, национальная долговая политика, государственный долг.*

The financial system aimed at solving specific challenges facing society. This subordinate task organization and financial relations in society and the process of moving and allocation of financial resources and the pricing for them, structural relationship between different areas and parts of the financial system, the nature of the relationship between them, the impact and importance of state debt.

Key words: *financial policy, debt policy, national debt policy, state debt.*

Вступ. Фінансова політика відображає суб'єктивну сторону функціонування фінансів. Самі по собі фінанси та фінансова система є об'єктивними явищами. Вони існують незалежно від волі окремих суб'єктів фінансових відносин і загалом відбивають об'єктивні закономірності розвитку. Однак механізм функціонування фінансів, організація фінансових відносин і рух грошових потоків, хоч і підпорядковані цим об'єктивним закономірностям, не спрацьовують самі по собі. Їх організують конкретні суб'єкти, які керуються багатьма чинниками політичного, економічного й гуманітарного характеру, поєднуючи при цьому як загальносуспільні, так і власні інтереси. Тому фінансова політика завжди є переплетінням широкої гами різноманітних інтересів окремих політичних партій і владних структур, центральних і місцевих органів влади й управління, різних верств населення тощо.

Постановка завдання. Важливою складовою фінансової політики є боргова політика держави. Вона починається з визначення співвідношення між податковими та позиковими фінансами. Перші засновуються на формуванні доходів бюджету за рахунок податків та обов'язкових платежів, а другі – на використанні в певних межах державних позик. Боргова політика визначає межі й умови державного запозичення, співвідношення між його формами, між кредиторами держави, а також порядок і механізм погашення державного боргу.

Ефективне управління державним боргом в умовах нестабільності світової фінансово-кредитної системи вимагає перегляду напрямків національної боргової політики, дія якої на сучасному етапі має спрямовуватися на економічну безпеку держави. Трансформація державної боргової політи-



ки потребує розробки та впровадження цілісної стратегії, яка поєднуватиме завдання вдосконалення організаційного й інституційного забезпечення боргової політики, коригування її спрямованості на вирішення поточних проблем з одночасним розвитком альтернативних, непозичкових інструментів фінансування бюджетних видатків (податкової складової формування державного бюджету) та розробкою механізмів покращення боргової стратегії держави.

Результати дослідження. Формування фінансової політики включає концептуальне визначення засад і напрямків цієї політики з позицій вирішення поставлених завдань соціально-економічного розвитку (вищі органи влади й управління) та розроблення конкретних заходів щодо реалізації поставлених завдань (Міністерство фінансів і центральний банк держави) [1, с. 12].

Фінансова політика розглядається в широкому й вузькому розумінні. У широкому розумінні вона відображає всі сторони функціонування фінансів та охоплює монетарну (грошово-кредитну) і фіскальну політику.

Монетарна політика являє собою комплекс дій і заходів у сфері грошового ринку. Її механізм засновується на пропозиції грошей та їх вартості як фінансових ресурсів, можливості державних запозичень.

Фіскальна політика характеризує дії держави щодо централізації частини виробленого ВВП та її суспільного використання. Вона здійснюється шляхом впровадження різноманітних методів мобілізації державних доходів і розподілу цих коштів за окремими напрямками державних видатків. Саме фіскальна політика становить основу фінансової політики в її вузькому розумінні. Водночас ця політика ширша, оскільки включає також політику у сферах фондового й страхового ринків і міжнародних фінансів.

Фіскальну політику дещо умовно можна поділити за двома напрямками – на податкову й бюджетну. Податкова політика характеризує діяльність держави у сфері оподаткування – встановлення видів і співвідношення податків, визначення платників та підходів до них (уніфікований чи диференційований), встановлення ставок оподаткування, надання податкових пільг тощо. Вона відображає як потреби держави в коштах, так і вплив податків на діяльність підприємств і громадян. Бюджетна політика являє собою діяльність щодо формування бюджету держави, його збалансування, розподілу бюджетних коштів тощо. Залежно від структури бюджетних видатків ця політика може мати соціальне, економічне чи військове спрямування. Крім того, бюджетна політика визначає засади бюджетного устрою країни й побудови її бюджетної системи, а також організацію міжбюджетних відносин.

Як уже зазначалося вище, важливою складовою фінансової політики є боргова політика держави. Вона починається з визначення співвідношення між податковими та позиковими фінансами.

Основну роль у процесі управління державним боргом в умовах нестабільної економіки має відігравати зважена політика державних запозичень, натомість боргова політика великої кількості сучасних держав на сучасному етапі характеризується відсутністю систематизованості, плановості, а процес регулювання державного боргу – суперечливістю, неефективною дією різних елементів його несформованого механізму. Тому особливого значення набуває необхідність визначення чітких стратегічних завдань боргової політики з метою мінімізації негативних наслідків державних запозичень, які разом із податковими надходженнями є важливою складовою формування бюджетних ресурсів держави.

Державний борг є не лише засобом залучення коштів для фінансування державних потреб, а й важливим інструментом фінансової політики держави, необгрунтоване використання якого може призвести до суттєвих ускладнень, у тому числі до загострення фінансової кризи.

Основні напрямки бюджетної політики, спрямовані на створення умов для рішучого подолання наслідків фінансово-економічної кризи, проведення ефективної податково-бюджетної політики, переходу до інвестиційно-інноваційної моделі розвитку економіки, однією з важливих складових визначають реалізацію вираженої боргової політики [2, с. 4].

Державні позики дійсно є альтернативним щодо податків джерелом фінансування державних видатків. Проте їх використання має певні обмеження. Розміщені запозичення, забезпечивши виконання видаткової частини бюджету в умовах його дефіцитності, через певний період часу мають бути повернені зі сплатою відсотків. Тому за їх рахунок необхідно фінансувати лише ті інвестиційні проекти, подальше функціонування яких сприятиме стійкому зростанню ВВП. Лише тоді на обслуговування й погашення позик вилучатимуться лише додатково акумульовані на основі розширення податкової бази доходи бюджету, а отже, згодом не доведеться підвищувати податкове навантаження або мінімізувати видатки, підриваючи можливості економічного зростання й надалі [3, с. 320].



Зростання державної заборгованості в умовах низького рівня інвестиційних видатків означає, що в майбутньому ще більше державних коштів будуть спрямовуватися на обслуговування державного боргу, а не на виконання суспільно значущих функцій держави та реалізацію інноваційної моделі розвитку національної економіки.

Тому надзвичайно важливою умовою ефективного управління державним боргом в умовах нестабільної економіки є оптимальний вибір напрямку використання запозичених коштів: фінансування погашення дефіциту бюджету спричинює збільшення державного боргу без створення майбутньої бази його погашення; капіталотворче використання коштів у майбутньому приводить до збільшення ВВП за сталого рівня оподаткування на всіх проміжках часу та до зростання добробуту населення [4, с. 161].

Вагоме значення в процесі управління державним боргом у кризовий і посткризовий періоди має зважена державна боргова політика та зменшення масштабів трансформації умовних зобов'язань уряду в прямий державний борг. Нетто-накопичення державного боргу має бути тимчасовим, а самі державні позики повинні мати цільовий характер та органічно вписуватися в систему антикризового регулювання економіки.

Відсутність цілісної державної боргової стратегії призведе до того, що борговий тиск на державний бюджет щороку посилюватиметься до максимального значення. За незмінності векторів податково-бюджетної політики надмірне нарощування державного боргу (внутрішніх і зовнішніх запозичень, неконтрольованого надання державних гарантій) може спровокувати кризу державної заборгованості.

Державний борг, досягаючи загрозливих розмірів, із часом може спровокувати гіперінфляцію або дефолт уряду. За більш сприятливих обставин погашення державної заборгованості вимагатиме підвищення рівня податкового навантаження чи зменшення державних видатків, що негативно позначиться на темпах економічного зростання в середньостроковому періоді [5, с. 328].

Отже, дієздатність фінансової політики значною мірою визначається узгодженістю її окремих складових. І монетарна та фіскальна, і податкова та бюджетна, і політика фінансового ринку та боргова політика держави мають бути спрямовані в один бік. Лише скоординована й узгоджена політика може дати позитивні результати. Фінанси являють собою єдиний організм, у якому всі складові досить тісно пов'язані, а тому прорахунки в будь-якому напрямку фінансової політики неодмінно ведуть до негативних наслідків.

Необхідність узгодження політики державних запозичень і грошово-кредитної політики в стратегічному плані та в площині тактичних заходів обумовлюється тим, що досягнення окремих цілей боргової політики потребує комплексного застосування бюджетних і грошово-кредитних важелів, а спрямованість та інструментарій боргової політики впливають на окремі складові грошово-кредитної системи, зокрема, таким чином:

- розмір дефіциту бюджету й суми державних запозичень є чинниками впливу на рівень сукупного попиту, незбалансованість якого з рівнем і структурою сукупної пропозиції виступають вагомим чинником інфляційних процесів;

- надмірні запозичення на внутрішньому ринку виступають рушієм підвищення відсоткових ставок, зменшення доступності кредитних ресурсів для корпоративного сектору та уповільнення темпів економічного розвитку;

- зовнішні запозичення впливають на зміни обмінного курсу, а їх значні обсяги й проблемна структура породжують ризики для платіжного балансу країни;

- очікування суб'єктів ринку щодо підвищення дефіциту бюджету викликають побоювання щодо неплатоспроможності держави в майбутньому; такі очікування можуть справляти негативний вплив на стан валютного й фондового ринку та створювати загрози для збереження фінансової стабільності в країні.

Однак управління державним боргом, центральним елементом якого є зовнішнє позичкове фінансування, породжує значні ризики для стабільності державних фінансів. Покладання на зовнішні позики збільшує потенційні негативні наслідки девальвації національної валюти та посилює залежність державних фінансів від кон'юнктури світових фінансових ринків.

Відображенням недосконалої політики державних запозичень є деформована структура державного боргу України.

Проте застосування положень законів і нормативних актів не забезпечує створення цілісної системи для вжиття скоординованих заходів у сфері фінансової політики держави й гармонійного



посадження грошово-кредитних і позичкових інструментів під час вирішення стратегічних завдань розвитку держави [6].

Найбільш налагоджений механізм координації боргової та грошово-кредитної політики держави діє в розвинених країнах світу. Органи управління державним боргом і грошово-кредитного регулювання в цих державах мають чітко визначені цілі своєї діяльності, набір інструментів і сферу відповідальності [7, с. 83–88].

Країни з перехідною економікою та країни, що розвиваються, об'єктивно зазнають більших труднощів у становленні ефективної системи координації боргової та грошово-кредитної політики. Вади інституційного середовища й низький рівень розвитку фінансових ринків не дозволяють чітко розділити цілі управління державним боргом та цілі грошово-кредитної політики, а також повністю відлучити уряд від позик центрального банку.

Координація грошово-кредитної та боргової політики уряду має ґрунтуватися на чітких правилах і принципах, які відображені у відповідних законодавчих актах.

Для створення надійних засад збереження фінансової стабільності в довгостроковій перспективі та формування умов для координації політики державних запозичень із грошово-кредитною політикою в законодавчих і нормативних актах державі доцільно чітко зафіксувати обмеження обсягів державного боргу й позичкового фінансування дефіциту бюджету.

Класики фінансової науки обґрунтовують необхідність нормативно-правового регулювання боргової політики таким чином: у демократичному суспільстві раціональна поведінка уряду полягає в нарощуванні дефіциту державного бюджету й державного боргу, оскільки електорат прихильно ставиться до збільшення державних видатків чи зниження рівня податкового навантаження, мало цікавлячись при цьому міркуваннями фінансової стабільності; впровадження спеціальних обмежувальних норм створює умови для впорядкування дій політиків і посилення збалансованості державних фінансів, що позитивно впливає на темпи економічного розвитку в довгостроковій перспективі [8].

Законодавче встановлення правил боргової політики держави та принципів грошово-кредитної політики матиме довгостроковий характер і забезпечить непорушність макрофінансової стабільності в країні на тривалу перспективу.

Реалізація зазначених пропозицій забезпечуватиме ефективну координацію політики державних запозичень із політикою регулювання грошово-кредитної сфери, сприятиме посиленню збалансованості фінансової політики держави та її спрямованості на досягнення стабільно високих темпів економічного зростання.

Важливо враховувати також те, що фінансова політика й фінансово-правова політика як органічні частини економічної та правової політики держави завжди повинні мати цільову спрямованість. Тому одним з основних завдань вчених під час розробки концепцій політики є правильне й чітке визначення її пріоритетних цілей. У зв'язку із цим фінансово-правова політика набуває особливого значення для досягнення позначених цілей сучасної держави.

Говорячи про роль фінансової політики, не буде перебільшенням сказати, що вона поширюється та впливає практично на всі області життєдіяльності суспільства й держави, що зрештою відбивається на інтересах кожної людини, можливостях реалізації її конкретних прав. Особливо це стосується такого найважливішого виду фінансової правової політики, як бюджетна, а в її межах – державної боргової (держкредитної) політики.

Висновки. Саме державній борговій політиці відведено одне з провідних місць у підвищенні ефективності державного управління й реструктуризації бюджетного сектору. Адже, як відомо, формування бюджетної політики у сфері управління державним боргом виступає складовою частиною системи управління державними фінансовими ресурсами. Це визначає тісний взаємозв'язок завдання управління держборгом із питаннями забезпечення економічної безпеки держави або регіону, що здійснює запозичення [9, с. 23–24].

Усе викладене визначає високий ступінь значущості питання, що стосуються як державної боргової політики, так і всієї фінансової політики в цілому [10, с. 8].

Щоб уникнути неконтрольованого зростання державного боргу й вартості його обслуговування, економісти [11, с. 17] вважають за необхідне спрямування боргової політики на активне управління державним боргом, забезпечуючи можливість гнучко реагувати на умови залучення позик, що змінюються, у різних сегментах внутрішнього й зовнішнього ринків.

Говорячи про проблеми боргової політики, пов'язані з таким її основним напрямком, як управління державним боргом, слід зазначити, що вказані проблеми залишаються в полі зору науки дер-



жавознавства вже досить тривалий час, проте досі не отримали належного розвитку. Нині потрібно розробити механізм реалізації фінансово-правової політики у сфері управління державним боргом. Особливу роль у напрямку реалізації прямих і зворотних зв'язків між цілями фінансово-правової політики та їх виконанням відіграє функція управління державним боргом.

Список використаних джерел:

1. Козырин А.Н. Публичные финансы: взаимодействие государства и общества / А.Н. Козырин. – М., 2002. – 340 с.
2. Сідельникова Л.П. Боргова політика України в умовах нестабільної економіки / Л.П. Сідельникова // Економіка та держава. – 2011. – № 9. – С. 4–7.
3. Крисоватий А.І. Теоретико-організаційні доміанти та практика реалізації податкової політики в Україні : [монографія] / А.І. Крисоватий. – Тернопіль : Карт-бланш, 2005. – 371 с.
4. Козюк В.В. Державний борг в умовах ринкової трансформації економіки України : [монографія] / В.В. Козюк. – Тернопіль : Карт-бланш, 2002. – 238 с.
5. Бюджетна політика у контексті соціально-економічного розвитку / за ред. М.Я. Азарова. – К. : НДФІ, 2004. – 345 с.
6. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України : у 6 т. / М.Я. Азаров, Ф.О. Ярошенко, В.М. Геєць та ін. – К. : НДФІ, 2004–. – Т. 1 : Пріоритети бюджетної політики та економічне зростання в Україні. – 2004. – 649 с. ; Вдосконалення координації грошово-кредитної та фіскальної політики. Інформаційно-аналітичні матеріали / В.І. Міщенко, О.П. Жак, Д.С. Попов та ін. ; Національний банк України ; Центр наукових досліджень. – К., 2006. – Вип. 5. – С. 101–102.
7. Вахненко Т. Взаємодія політики державних запозичень і грошово-кредитної політики у забезпеченні розвитку фінансової системи України / Т. Вахненко // Банківська справа. – 2008. – № 2. – С. 82–95.
8. Buchanan J. Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes / J. Buchanan, R. Wagner. – New York : Academic Press, 1977.
9. Покачалова Е.В. Социальная составляющая долговой правовой политики России как основа ее эффективности в условиях бюджетного реформирования / Е.В. Покачалова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2005. – № 4. – С. 22–30.
10. Финансы / под ред. В.М. Родионовой. – М., 1993. – 250 с. ; Бабич А.М. Финансы : [учебник] / А.М. Бабич, Н.Н. Павлова. – М., 2000. – 380 с. ; Финансы. Денежное обращение. Кредит : [учебник для вузов] / под ред. Г.Б. Поляка. – М., 2001. – 400 с. ; Колесов Л.С. Финансовая политика: цели и задачи / Л.С. Колесов // Финансы. – 2002. – № 10. – С. 8–13.
11. Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики: [науч.-практ. пособие] / А.В. Улюкаев. – М., 2004. – 268 с. ; Столяров А.И. Российский финансовый рынок: современное состояние и перспективы развития / А.И. Столяров // Финансы. – 2004. – № 2. – С. 13 ; Аичсмов С.А. Бюджетная политика как источник экономического роста / С.А. Аичсмов, В.А. Максимов // Финансы. – 2005. – № 1. – С. 16–18.

