

УДК 336.14

Історико-економічні аспекти дослідження державного боргу

Ізюмська В.А.

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри фінансів
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

Куряча Н.В.

кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

У статті досліджено еволюцію поглядів вчених на економічну сутність поняття державного боргу в рамках різних наукових шкіл, розглянуто історичні аспекти становлення та функціонування державного боргу. Виявлено вплив історичних досліджень концепцій державного боргу на сучасні аспекти збалансованого функціонування державних фінансів в Україні.

Ключові слова: державний борг, державні фінанси, державні позики, дефіцит бюджету, державний кредит.

Izyumskaya V.A., Kuriachaya N.V. ИСТОРИКО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА

В статье исследована эволюция взглядов ученых на экономическую сущность понятия государственного долга в рамках различных научных школ, рассмотрены исторические аспекты становления и функционирования государственного долга. Выявлено влияние исторических исследований концепций государственного долга на современные аспекты сбалансированного функционирования государственных финансов в Украине.

Ключевые слова: державний борг, державні фінанси, державні позики, дефіцит бюджету, державний кредит.

Izyumskaya V.A., Kuriachaya N.V. HISTORICAL AND ECONOMIC ASPECTS OF INVESTIGATION OF THE STATE DEBT

The article investigates the evolution of the views of scientists on the economic essence of the notion of public debt within the framework of various scientific schools, examines the historical aspects of the formation and functioning of public debt. The influence of historical researches on the concepts of state debt on the modern aspects of balanced functioning of public finances in Ukraine is revealed.

Keywords: public debt, public finances, government loans, budget deficit, state credit.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Трансформація економічної системи України пов'язана із значними економічними, політичними, соціальними перетвореннями та потребує залучення значних фінансово-кредитних ресурсів, що у свою чергу призводить до надмірної заборгованості та значного обсягу проблем. А саме обслуговування боргу складає значну частину видатків бюджету, що скорочує фінансування життєво необхідних витрат; неспроможність сплатити борг та відсотки за користування позикою веде до політичного та економічного пресингу з боку зарубіжних країн та внутрішнього розладу, до втрати державності.

Стрімке зростання сумарного державного боргу, зумовлене надмірним нарощуванням внутрішнього державного боргу, залученням у значних обсягах кредитів міжнародних фінансових організацій, неконтрольованим наданням державних гарантій і трансформацією

умовних зобов'язань уряду в прямий державний борг, може призвести до кризи державної заборгованості в Україні.

Таким чином, вивчення історичних аспектів становлення державного боргу, як однієї з основних категорій державознавства є життєво необхідним на даний час.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблем визначення змісту державного боргу, його класифікації торкалися такі вчені, як Р. Баро, Дж. Б'юкенен [1], Ф. Модільяні, М. Кучерявенко, А. Нечай, А. Гальчинський, О. Гетманець, А. Кравченко, В. Федосов, С. Пахомов, Т. Богдан [2].

Особливості макроекономічного середовища трансформації, в якому розвивається державний борг, а також проблеми державної заборгованості у перехідний період досліджено у працях Г. Башнянина, Т. Вахненко, О. Лисої [3]. Вагомим є доробок економістів та фінансистів, наприклад, праці О. Баранов-

ського, В. Новицького, Б. Гунського. Проблему управління державним боргом розглядали А. Вавілов, Г. Трофімов, В. Козюк, Т. Коляда.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Відсутність чіткої теоретичної класифікації державного боргу України на практиці позначається на тому, що законодавча вимога щодо щорічного затвердження Верховною Радою України структури державного внутрішнього боргу не дотримується.

Однак в Україні на сьогодні спеціальних досліджень щодо класифікації державного боргу, його структури та змісту не здійснювалось. Деякі зареєстровані у Верховній Раді України проекти закону про державний борг не містять визначення розширеної класифікації державного боргу. Тоді як реалії життя вимагають чіткості у розумінні змісту поняття державного боргу, його адекватного відображення у правових формах, оскільки кожен із елементів структури державного боргу має свої характерні підстави виникнення, порядок обслуговування і погашення.

Формулювання цілей статті. Тому дуже важливим є вивчення історико-економічних підходів до існування державного боргу України, що може слугувати підґрунтям до визначення поняття державного боргу, зокрема як інституту теорії держави та права. Для побудови більш вдосконаленої системи управління державним боргом важливо дослідити питання історичних особливостей формування державного боргу України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Формування державного боргу має як об'єктивні, так і суб'єктивні аспекти. Серед об'єктивних причин слід назвати такі: несприятливий інвестиційний клімат; трансформаційний спад виробництва; зауваження на цій основі податкової бази; наявність від'ємного сальдо торговельного балансу; переваження застарілої технологічної бази зі значним ступенем морального і фізичного зносу основного капіталу; уповільнені темпи виробничого відтворення.

Суб'єктивні ж пов'язані із ситуативними прорахунками в тактиці впровадження реформ та фактичної відсутності стратегії розвитку фінансового ринку. А також – зі спробами «пожежного» вирішення поточних проблем. Крім того, на збільшення державного боргу в Україні вплинули також такі специфічні чинники: структурна розбалансованість національної економіки; надмірне збільшення видаткової частини бюджету за рахунок дотацій, які надає

держава певним галузям (енергетика, вугільна промисловість та ін.); збереження значної кількості нерентабельних державних підприємств, що дотуються; значний обсяг тіньової економіки; структура бюджетних видатків, що не відповідає наявним фінансовим можливостям уряду; прийняття державою боргів підприємств (через відсутність чіткого розмежування між фінансами підприємств та держави за рахунок державного бюджету відбувало погашення простроченої заборгованості суб'єктів господарювання за енергоносіями); виплата значних сум на виконання гарантійних зобов'язань за експортними кредитами; прихований дефіцит бюджету – накопичення заборгованості бюджетними установами (розрахунки взаємозаліками та казначейськими векселями); нецільове використання бюджетних коштів; нерозвиненість фондового ринку; інфляційні очікування і перманентна девальвація гривні; недостатній рівень економічної свідомості та культури.

Аналізуючи історичні теорії щодо визначення сутності та формування державного боргу слід виділити кілька основних поглядів, які утворились в рамках різних наукових шкіл, зокрема меркантилістської, класичної школи політичної економії, кейнсіанської та інших.

Перші дослідження щодо сутності та формування державного боргу припадають на період XVI-XVIII століть. Саме на початку XVI століття європейські монархії почали активно проводити економічну політику меркантилістів. Першим етапом у становленні державного боргу як складової фінансової системи країни стало заснування Банку Англії. Він був створений задля погашення дефіциту державного бюджету. А вже саме на цей період припала жорстка експансія, яка в свою чергу вимагала допоміжних витрат уряду не тільки за допомогою податкових платежів, а й за допомогою залучення позик.

Щодо засновників класичної школи політичної економії, то вони негативно ставились до державного боргу, адже його збільшення зумовлює зменшення продуктивного капіталу суспільства. Зокрема, Адам Сміт стверджував наступне «... зростання величезних боргів, що в даний час пригнічують, і в кінцевому рахунку, можливо, розорять всі великі нації Європи» [4, с. 112]. Він зосереджував увагу на тому, що практикуючи боргове фінансування державних видатків, економіка країни ослаблюється, погіршується її фінансове становище, а також це може призвести до банкрутства держави.

Ще одним видатним представником класичної політичної економії, який досліджував питання державного боргу був послідовник А. Сміта, Давид Рікардо. Він також критично ставився до позик, адже вважав, що «країна стає біднішою внаслідок марнотратства уряду та приватних осіб та внаслідок запозичень» [4, с. 115]. Зокрема він говорив, що «не розглядає систему запозичень як найбільш доцільну систему для покриття державних витрат. Ця система має тенденцію робити нас менш заощадливими – обманюючи нас щодо нашого дійсного положення» [4, с. 116].

В свою чергу, Дж. С. Мілль вважав, що державний борг є однією з основних причин кризових явищ, так як чималі його розміри зумовлюють зростання цін, що спричиняє торговельні кризи. Підсумовуючи думки видатних представників класичної школи, загалом можна сказати, що вони оцінювали державні запозичення як негативне явище для економіки, що в результаті вилучає ресурси з національного виробництва і може призвести до банкрутства держави. Таким чином, класична політекономія сформувала в основному негативне ставлення до державного боргу тому, що вважала його причиною скорочення національних інвестицій і стримування накопичення капіталу.

Історична школа Німеччини сформувала оригінальну для того часу концепцію до теорії державного кредиту. Карл Дітцель у 1855 р. зазначав у своїй праці «Система державних позик», що народ тим заможніший, а народне господарство тим процвітає і прогресує, чим більшу частку державних витрат поглинають процентні платежі. На його думку, державний кредит: по-перше, підносить державу на вищу стадію господарського розвитку; по-друге, створює для держави «невичерпний і незмінний фонд», з якого нація щодня і щогодини отримує вигоди; по-третє, за рахунок кредиту («невичерпного фонду») нація задовольняє свої потреби; по-четверте, державні позики надаються кредиторами з вільних надлишків капіталу, при цьому жодним чином не відволікаються капітальні вкладення в будь-яке підприємство. Приватний господарський лад не страждає від державного кредиту.

Зазначений підхід до аналізу державного кредиту не був випадковим і визначався такими причинами. Перша – полягала в швидкому зростанні державних боргів у країнах Західної Європи. На початку 60-х років XIX ст. щорічні витрати на виплату процент-

них платежів і управління державним боргом становили до всієї суми урядових видатків у Франції – 27,9%, Британії – 40,0%, Італії – 36,0%, Австрії – 41,7%. Виникла потреба в дослідженні категорії «державний борг» і в певному значенні у виправданні його зростання. Друга причина полягала в тому, що на зміну класичній концепції використання державного боргу для переміщення капіталів виникла нова капіталотворча теорія – про створення нового капіталу за допомогою державного кредиту [4, с. 122].

В той час кращі сили європейських економістів відгукнулися на концепцію Карла Дітцеля. На думку ще одного видатного представника історичної школи Німеччини Адольфа Вагнера, війни, які вели майже всі країни Західної Європи в XIX ст. за свої територіальні надбання, за ринки збуту і джерела сировини, фінансувалися державними позиками, що сприяло перетворенню матеріальних капіталів країни на нематеріальні. Німецький економіст Лоренц фон Штейн підійшов до проблеми з погляду капіталотворення. Він доводив, що погашення державного боргу (який, за Дітцелем, був зайвим), «дорівнює утворенню нового капіталу із зайнятого» (тобто вкладеного). З погляду марксистської теорії державний кредит є однією із форм руху позичкового капіталу, а процент за кредит – частка позичкового капіталу в додатковій вартості.

Інша точка зору з даного питання була висловлена Джоном Мейнардом Кейнсом, а також його послідовниками, представниками ортодоксального кейнсіанства Сеймуром Харрісом, Елвіном Хансеном та іншими. У своїй праці «Загальна теорія зайнятості, процента і грошей» Кейнс наголосив на тому, що держава мусить активно втручатись в економіку країни, оскільки ринкова система не є настільки саморегулюючою та досконалою аби забезпечити стабільне економічне зростання. В межах кейнсіанської економічної теорії державний борг вважався ключовим елементом державної політики зайнятості, оскільки давав можливість пожвавлення ринкової кон'юнктури і, як результат, зростання національного багатства [5, с. 436].

Прихильники кейнсіанства зазначали, що державні позики, кредити можуть підвищувати кількість фінансових інвестицій та спроможні збільшити загальне споживання в економіці. Продовження ідей Кейнса втілились у концепції «функціональних фінансів» Абби Лернера. Досліджуючи формування, суть та

вплив державного боргу на національну економіку, він поділяв його на зовнішній та внутрішній. Вчений стверджував, що якщо позики будуть використовуватись на фінансування капітальних видатків, то це призведе до зростання економіки, збільшення національного багатства. В результаті це дозволить погасити відсотки за кредити, підвищити державні доходи та доходи суспільства. Він вважав, що держава повинна борг лише обслуговувати та рефінансувати, тобто не мусить його повертати і будь-коли може зменшити борговий тягар, за допомогою збільшення податкових платежів та грошової емісії. Таким чином, за даною концепцією борг розглядається як невід'ємний результат стабілізаційної політики держави.

На протигагу кейнсіанській політиці стимулювання попиту, неокласики дещо інакше оцінювали вплив державного боргу на економіку та державні фінанси. Засновник монетаризму Мілтон Фрідмен у своїх дослідженнях дійшов висновку, що кредитне фінансування державних видатків в кінцевому результаті стимулюють інфляційні процеси. Розглядаючи питання стосовно того, як впливає державний борг на економічне зростання, він розглядав його через такі монетарні складові як ціни, процентні ставки, приватні інвестиції. При запозиченні на фінансових ринках зростають процентні ставки і тому відбувається вплив приватних інвестицій.

Загалом монетаристи не підтримували ідею використання державного боргу як інструмента стабілізаційної політики, оскільки розглядали скорочення державних видатків як один з основних важелів впливу на макроекономічні процеси.

Щодо сучасних досліджень формування державного боргу варто відмітити Нобелівського лауреата Дж. Ю. Стігліца. Формування та сутність державного боргу висвітлені у таких його працях як «Економіка державного сектора» (1997), "Stability with Growth: Macroeconomics, Liberalization and Development" (2006) [6, с. 266].

Він є послідовником кейнсіанства, і відповідно прихильником того, щоб держава активно брала участь у розвитку економіки. Коли економіка держави перебуває в кризових умовах, вчений вважає, що не слід застосовувати жорстку бюджетну економію тому, що саме такі заходи ще більше загострюють кризові явища. У стратегії економічного зростання економіст вбачає зниження відсоткових ставок та звільнення нових місць для інвес-

тицій, відновлення можливостей сплати державного боргу. І тому, можна застосовувати дефіцитне фінансування державних програм та збільшення державного боргу.

У дослідженні даного питання слід відмітити сучасних українських науковців. В.М. Федосов наводить такі переваги фінансування державного боргу за рахунок запозичень. По-перше, підвищується фінансова безпека держави, по-друге, зростання касового виконання бюджету, і, по-третє, можливість контролювати інфляційні процеси. Також він зазначає, що внутрішній борг є більш позитивним явищем ніж зовнішній, адже не відбувається вплив капіталу за межі держави, тобто фінансовий потенціал країни не знижується [4, с. 256].

В.В. Козюк стверджує, що державний борг являє собою загальну суму емітованих, але не погашених позик з нарахованими відсотками, а також прийнятих державою на себе у відповідний спосіб зобов'язань [7, с. 206].

Сучасні дослідження довели неефективність використання урядом політики фіскальної експансії як інструменту стабілізації економіки відповідно до постулатів класичної економічної теорії, оскільки в умовах хронічного зростання державного боргу нарощування бюджетних видатків відіграє контрпродуктивну роль через обмежені можливості держави до мобілізації додаткових надходжень до бюджету. Використання дефіциту бюджету для стимулювання економічного зростання за умови спрямування його на капітальні видатки можуть собі дозволити лише країни, що мають ліквідний та місткий внутрішній ринок, який дозволяє використовувати в якості джерела фінансування дефіциту бюджету внутрішні запозичення. Оскільки навіть успішне проведення реструктуризації боргових зобов'язань держави в довгостроковому періоді призводить до значних фінансово-економічних втрат.

Сьогодні все більше науковців та практиків звертає увагу на те, що однією з основних причин зростання державного боргу є домінування у світі підходів до збалансування бюджету протягом економічного циклу або на основі функціонування фінансів, які не передбачають обов'язковості збалансування бюджету на щорічній основі. Враховуючи, що в умовах глобалізації (відкритої економіки) зростає щільність економічних циклів та уразливість економіки країни від зовнішніх чинників, уряду проблематично точно розрахувати періоди підйому і спаду економічної актив-

ності та глибину цих коливань, тому й неможливо визначити обсяги допустимих дефіцитів та можливих профіцитів бюджету з метою їх взаємної компенсації.

В умовах інтеграції України в європейський простір актуальним є питання запровадження спеціальних бюджетних правил «другого покоління», які існують у більшості країн ЄС та передбачають спеціальні норми, що поєднують обмеження розміру дефіциту бюджету і державного боргу. Зокрема, йдеться про використання як додаткового індикатора бюджетної безпеки держави нового показника – процентного відношення структурного дефіциту (профіциту) державного бюджету до ВВП, тобто дефіциту, який був би можливим в умовах повної або високої зайнятості потенційних виробничих і трудових ресурсів та за існуючого рівня державних видатків і податкових ставок [8, с. 300].

Перевага правил «другого покоління» полягає в тому, що вони базуються на положенні про недоцільність щорічного збалансування бюджету та передбачають певну гнучкість до визначення допустимого рівня дефіциту бюджету поточного року. При цьому збалансування бюджету необхідно проводити протягом усього циклу шляхом компенсації дефіцитів бюджету його профіцитами, що будуть отримані в періоди економічного підйому.

Ураховуючи складність реалізації на практиці таких підходів до збалансування бюджету та доведену ефективність використання автоматичних стабілізаторів щодо мінімізації коливань рівнів виробництва та зайнятості, останнім часом зусилля науковців спрямовані на вироблення таких фіскальних правил, де поєднуються максимально допустимі рівні державного боргу із заходами антициклічної політики. Зокрема, йдеться про так звану «третю хвилю в історії фіскальних правил», яка описується як «поєднання чисельно визначеного таргетування рівня видатків

уряду та процедурних правил щодо дотримання визначеного цією політикою правила та забезпечення додаткової прозорості фіскальної політики» [9, с. 17]. Сутність цього правила полягає в тому, щоб зафіксувати рівень видатків державного бюджету стосовно ВВП, дозволивши коливання в надходженнях до бюджету разом із поведінкою економічного циклу [10, с. 16].

Оскільки Україна задекларувала як стратегічну мету вступ до Європейського Союзу, то з позиції цієї перспективи важливим є запозичення кращого міжнародного досвіду модернізації політики управління державним боргом, що призвела до зміцнення фінансової системи та економічного зростання в багатьох країнах.

Висновки із цього дослідження. Підсумовуючи позиції економічних шкіл та окремих вчених-науковців щодо формування державного боргу можна сказати, що більшість вважають боргове фінансування важливою складовою макроекономічної політики, однак протягом розвитку економічних поглядів думки вчених коливались від повного заперечення існування державного боргу до обґрунтування його, як функціонального елементу макроекономічної політики держави.

Існування державного боргу сьогодні є об'єктивно зумовленим явищем не лише для країн із перехідною економікою, але й для розвинених країн. В Україні зрушення зовнішніх джерел позичкових коштів, девальвація національної валюти і занепад системи внутрішнього кредитування призвели до посилення макроекономічної нестабільності та негативно позначилися на рівні сукупного попиту, що, поряд із погіршенням умов зовнішньої торгівлі, обумовило суттєвий спад виробництва. Дефіцит державного бюджету, залучення та використання позик для його покриття призвели до формування і значного зростання державного боргу в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Б'юкенен Дж., Масгрейв Р. Суспільні фінанси і суспільний вибір: Два протилежних бачення держави /: пер. з англ. Київ, 2004. 175 с.
2. Богдан Т. П. Фіскальна консолідація: уроки міжнародного досвіду для України. Фінанси України. 2014. № 10. С. 55–72.
3. Адонін С. В., Лиса О. В. Державне кредитування в Україні. Вісник Одеського національного університету. 2014. Т. 19. Випуск 2. С. 81–85.
4. Теорія фінансів: підручник / за ред. проф. В. М. Федосова, С. І. Юрія. Київ, 2010. 576 с.
5. Кейнс Джон Мейнард. Общая теория занятости, процента и денег. Избранное. Москва, 2008. 960 с.
6. Стиглиц Дж. Е. Крутое пике: Америка и новый экономический порядок после глобального кризиса. Москва, 2011. 512 с.

7. Козюк В. В. Державний борг в умовах ринкової трансформації економіки України. Тернопіль, 2002. 238 с.
8. Коляда Т.А. Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика. Ірпінь, 2016. 396 с.
9. Du Plessis S. Fiscal Rule to Produce Counter-Cyclical Fiscal Policy in South Africa / S. Du Plessis, W. Boshoff // Stellenbosch Economic Working Papers 13/07. – Department of Economics and the Bureau for Economic Research. University of Stellenbosch. 2007. P. 17.
10. Frankel J. Sturzenegger F. South Africa: Macroeconomic Challenges after a Decade of Success. Cambridge, MA: CID. CID Working Paper. September. 2006. № 133. P. 16.

REFERENCES:

1. B'jukenen Dzh., Masghrejev R. (2004) Suspiljni finansy i suspil'nyj vybir: Dva protylezhnykh bachennja derzhavy [Public finances and social choice: Two opposing views of the state]. Kyjiv, (in Ukrainian)
2. Boghdan T. P. (2014) Fiskal'na konsolidacija: uroky mizhnarodnogho dosvidu dlja Ukrajiny [Fiscal consolidation: lessons learned from international experience for Ukraine]. Finansy Ukrainy, no. 10, pp. 55–72.
3. Adonin S. V., Lysa O.V. (2014) Derzhavne kredytuvannja v Ukraini [State lending to Ukraine]. Visnyk Odes'kogho nacional'nogho universytetu, no.19, vol. 2, pp. 81-85.
4. Fedosov V. M., Jurij S. I. (ed) (2010) Teorija finansiv: pidruchnyk [Theory of Finance: Textbook]. Kyjiv, (in Ukrainian)
5. Keyns Dzhon Meynard (2008) Obshchaya teoriya zanyatosti, protsenta i deneg. Izbrannoe [General theory of employment, interest and money]. Moskva, (in Russian)
6. Stiglits Dzh. E. (2011) Krutoe pike: Amerika i novyy ekonomicheskiy poryadok posle global'nogo krizisna [Cool pique: America and the new economic order after the global crisis]. Moskva, (in Russian)
7. Kozjuk V. V. (2002) Derzhavnyj borgh v umovakh rynkovoji transformaciji ekonomiky Ukrajiny [State debt in the conditions of market transformation of the Ukrainian economy]. Ternopil', (in Ukrainian)
8. Koljada T.A. (2016) Formuvannja bjudzhetnoji strateghiji Ukrajiny: teorija, metodologhija, praktyka [Formation of the budget strategy of Ukraine: theory, methodology, practice]. Irpin', (in Ukrainian)
9. Du Plessis S. Fiscal Rule to Produce Counter-Cyclical Fiscal Policy in South Africa / S. Du Plessis, W. Boshoff // Stellenbosch Economic Working Papers 13/07. – Department of Economics and the Bureau for Economic Research. University of Stellenbosch. 2007. P. 17.
10. Frankel J. Sturzenegger F. South Africa: Macroeconomic Challenges after a Decade of Success. Cambridge, MA: CID. CID Working Paper. September. 2006. № 133. P. 16.