

УДК 336.2

Браткова І. М.

ДЕРЖАВНІ ЗАПОЗИЧЕННЯ В ЕКОНОМІЦІ: ГЕНЕЗА ТЕОРЕТИЧНИХ УЯВЛЕНЬ

Розглянуто основні теоретичні концепції державного кредиту, зокрема погляди провідних економістів минулого та сучасності на необхідність здійснення державних запозичень. Встановлено, що у зв'язку з дуалістичністю наслідків використання урядових позик виникає необхідність ґрунтовного аналізу доцільності випуску державних боргових зобов'язань для максимізації вигоди від їх розміщення.

Ключові слова: державний кредит, дефіцит бюджету, державні запозичення, фінансування державних витрат, заощадження, державні інвестиції.

Розвиток та поглиблення зв'язків між державою та приватним сектором, зростання ролі торгівлі та промислового виробництва, потреба у фінансуванні надзвичайних, зокрема воєнних, заходів зумовили необхідність дослідження доцільності та проблем здійснення державних запозичень.

Загалом питання браку фінансових ресурсів та пошуку способів фінансування дефіциту бюджету досліджувалися вченими на всіх етапах розвитку економічної думки. Значний внесок у створення та розроблення теорії державного кредиту зробили Р. Барро, С. Брю, Дж. М. Бьюкенен, А. Вагнер, І. Горлов, К. Дітцель, Дж. М. Кейнс, А. Лернер, К. Макконелл, Дж. С. Мілль, М. Орлов, К. Рау, Д. Рікардо, А. Сміт, Д. Юм та ін. Серед вітчизняних економістів різні аспекти урядових позик досліджували Т. Вахтенко, В. Козюк, В. Кудряшов, І. Лютій, В. Опарін, В. Федосов, С. Юрій та ін. Однак важливим залишається питання зіставлення теоретичних концепцій державного кредиту для розроблення найадекватнішої моделі реалізації системи урядових запозичень.

Мета статті – аналіз основних теоретичних поглядів на доцільність використання державного кредиту та визначення можливих наслідків його впливу на економічне становище держави.

Становлення теорії державного кредиту припадає на XVII–XVIII ст. Д. Юм був одним із перших англійських авторів, який звернув увагу на роль урядових позик. Розглядаючи позитивні сторони існування державного боргу, зокрема виплату процентів за державними позиками торговцям, що давало їм можливість забезпечити собі додатковий дохід, він більшою мірою робив акцент на негативному ставленні до урядових запозичень. На його думку, кошти, які вилучаються в населення у вигляді податків для сплати процентів за боргом, призводять або до подорожчання праці, або до виснаження нижчих класів суспільства. Крім того, оскільки кредиторами зазвичай стають заможні громадяни, які отримують дохід за рахунок плати за позику, держава стимулює непродуктивний спосіб життя. Негативний вплив державного кредиту виявляється також у тому, що держава як політична організація повинна підтримувати себе власними силами. У кінцевому підсумку, за

© Браткова І. М., 2014

Д. Юмом, можливі лише дві ситуації, за яких “або нація позбудеться державного кредиту, або державний кредит занапастить націю” [1, с. 364–370].

На думку відомого представника класичної школи А. Сміта, недостатнє накопичення коштів у мирний час зумовлює необхідність здійснювати запозичення в період війни. Водночас можливість запозичувати кошти визначається рівнем розвитку торгівлі та мануфактурного виробництва, на який істотно впливає довіра до органів влади, що стимулює підприємців віддавати свої ресурси у користування державі на певних умовах. Аналізуючи процес накопичення державного боргу в Англії та Франції, учений зробив висновок, що запровадження нових податків чи підвищення ставок на чинні призводить до миттєвого невдоволення населення, тоді як незначна затримка виплати боргу безпосередньо ним не відчувається [2, с. 650–658]. А. Сміт вважає помилковою позицію, за якої залучені за рахунок державних боргових інструментів кошти становлять капітал, що в сукупності з наявними ресурсами сприяє розвитку торгівлі та мануфактурного виробництва в значно більших обсягах, ніж за відсутності позик. На думку автора, “капітал, який надається кредиторами державі, являє собою з моменту його передачі уряду певну частину річного продукту, що перестала виконувати свою функцію капіталу для того, щоб стати доходом, а також була вилучена від утримання продуктивної праці до утримання непродуктивних працівників, і до того ж, щоб бути витраченою протягом року навіть без надії на відтворення в майбутньому”. Якби кредитори не надали ресурси державі, то в країні було б два капітали, дві частини річного продукту замість однієї, які витрачалися б на утримання продуктивної праці. Коли держава фінансує свої витрати за рахунок безстрокових урядових позик, то вони покриваються шляхом щорічного знищення частини капіталу [2, с. 661–662].

Д. Рікардо, як і А. Сміт, дотримувався думки, що кошти, вилучені державою у вигляді податків чи позик, є частиною продуктивного капіталу нації. Він розробив принцип, згідно з яким фінансування державних витрат за рахунок запозичень еквівалентне фінансуванню їх за рахунок податків, отриманих у майбутньому. І хоча, на думку Д. Рікардо, система урядових позик є найадекватнішою для покриття надзвичайних державних витрат, вона зумовлює тенденцію до зменшення індивідуальних заощаджень, спотворюючи реальний стан справ. Країна може збільшити національний капітал лише за рахунок заощаджень із доходів та скорочення витрат. Але за надмірних витрат уряду та фізичних осіб, а також здійснення державних запозичень країна стає біднішою [3, с. 202–206].

Неоднозначно до державних запозичень ставився Т. Мальтус, котрий убачав у борговому фінансуванні спосіб збільшення попиту шляхом забезпечення рівня ефективного споживання, яке надає виробництву необхідний стимул [4, с. 25]. Водночас він вважав негативним явищем нарощування державного боргу, порівнюючи його з хворобою, що підриває добробут і основи політичного життя народу [5, с. 267].

Значну увагу державним запозиченням приділяв Дж. С. Мілль. У праці “Основи політичної економії” він зазначає, що залучення урядом коштів, які кредитори могли б використати в процесі виробництва, можна прирівняти до зменшення на цю суму заробітної плати працівників. На його думку, до-

цільніше здійснювати запозичення за рахунок нагромадження іноземного капіталу, а також капіталу, накопиченого через наявність попиту з боку держави на нього. Проте Мілль негативно ставиться до зростання державного боргу, наголошуючи, що “для погашення державного боргу в усі наступні періоди необхідно витратити стільки ж зусиль, як і для уникнення ситуації його появи” [6, с. 669–772].

Таким чином, представники класичної політичної економії негативно ставились до здійснення державних запозичень, оскільки, з одного боку, урядові позики призводять до вилучення і знищення частини продуктивного капіталу, а з другого – постійне нарощування державного боргу спричиняє тяжкі наслідки для економіки: проблеми з виплатою боргу, пошук ресурсів на його обслуговування, неефективне використання залучених коштів тощо.

Необхідність здійснення державних позик досліджував німецький економіст К. Рау. У праці “Основні начала фінансової науки” (1832 р.) він зазначав, що нестача фінансових ресурсів призводить до виникнення дефіциту бюджету, який слід ліквідувати якнайшвидше. У таких випадках уряд може здійснити запозичення, якщо вони будуть використані максимально ефективно. Проте постійне застосування інструменту урядових позик не сумісне з міцним господарством. Подібно до класиків, К. Рау дотримувався позиції, згідно з якою кошти, запозичені державою, відволікаються з промисловості, а виплачений борг, навіть із процентами, вже не прирівнюється до початкової суми (точніше до результату, якого можна досягти, використавши ці ресурси в приватному секторі). До того ж запозичення супроводжуються тривалими витратами на обслуговування державного боргу, які найімовірніше стягуються з населення [7, с. 235–252].

Як позитивну роль державних запозичень оцінювали представники німецької історичної школи А. Вагнер та К. Дітцель. Так, А. Вагнер сформулював закон, відповідно до якого суспільний розвиток та зростання економіки повинні супроводжуватися збільшенням частки державних витрат у валовому національному продукті. Така ситуація зумовлена певними причинами, серед яких важливе місце належить державним позикам. На думку вченого, держава для фінансування непередбачуваних витрат вдається до випуску державних боргових інструментів, унаслідок чого з кожним роком розмір державного боргу та процентів за ним зростають [8, с. 62–63].

К. Дітцель у праці “Система державних позик” (1855 р.) зазначав, що народ тим багатший, а економіка країни тим більш процвітаюча, чим вищу частку державних витрат становлять платежі за боргом. На його думку, державний кредит створює “невичерпний і незмінний фонд”, за рахунок якого нація отримує вигоди та задовольняє свої потреби. Крім того, державні позики являють собою вільні надлишки капіталу, тобто приватні підприємства не зазнають втрат від залучення державою таких ресурсів [9, с. 122–123].

Значну увагу державним позикам приділяли й російські вчені. У праці “Про державний кредит” (1833 р.) М. Орлов зауважував, що поява урядового кредиту пов’язана з неспроможністю держави покривати витрати, що дискредитує довіру до її діяльності. Розуміючи необхідність запровадження податків та важливість покладених на них функцій, він все-таки, досліджуючи особливості їх стягнення, робить висновок, що властивістю податку є

насильство, а державної позики – свобода. “Позика оформлюється договором і більшою мірою стверджує, ніж порушує право власності” [10, с. 99–107]. Крім того, запозичення є найадекватнішим способом фінансування непередбачуваних державних витрат.

Відомий російський економіст та професор політичної економії І. Горлов у праці “Теорія фінансів” (1841 р.) не заперечує ідеї здійснення державних позик, проте акцентує на необхідності обережного використання залучених у такий спосіб коштів для мінімізації можливих негативних наслідків. “Наростити борги легко, але сплачувати їх значно важче” [11, с. 210]. Оскільки державний кредит діє подібно до податків, зменшуючи споживання населення й підвищуючи в більшості випадків непродуктивні витрати уряду, то він може бути виправданий лише через вигоди від його використання.

Новий етап у розвитку теорії державного кредиту пов’язують із виникненням кейнсіанської теорії. Дж. М. Кейнс підтримував позицію стосовно доцільності покриття бюджетного дефіциту шляхом залучення урядових запозичень. Витрати, фінансовані за рахунок державних позик, варто розглядати як державні інвестиції. До того ж, незважаючи на те, що в деяких випадках запозичення слід віднести до від’ємних заощаджень і непродуктивних витрат, вони в кінцевому підсумку можуть збагатити суспільство. Крім того, вчений вказує на доцільність використання державних позик для зростання сукупного попиту та споживання, що в результаті дає поштовх подальшому розвитку виробництва [12, с. 127–128]. Таким чином, державі відводилася роль головного стимулятора й координатора господарської активності.

Американський економіст, послідовник кейнсіанства А. Лернер висунув концепцію “функціональних фінансів”, згідно з якою політика уряду щодо запровадження податків, здійснення державних витрат та запозичень, а також випуску й вилучення з обігу грошей має базуватися на результатах таких дій для економіки країни загалом. Тобто державний кредит є інструментом виконання певних поставлених завдань. Державні запозичення – не операція фінансування, а засіб управління фінансовими резервами та процентною ставкою в ситуації бюджетного дефіциту для забезпечення в кінцевому підсумку економічної стабільності [13].

Вагомий внесок у розвиток теорії державного кредиту та державного боргу зробив відомий американський економіст та один із засновників школи нової політичної економії Дж. М. Б’юкенен. Цьому питанню він присвятив дослідження “Громадські принципи державного боргу” (1958 р.), де доводив такі положення: 1) тягар державного боргу лягає на майбутні покоління; 2) аналогія між державним і приватним боргом зберігається; 3) внутрішній та зовнішній державний борг за основними ознаками ідентичні [14, с. 26]. Крім того, вчений розглядав державні запозичення як засіб боротьби з інфляцією, оскільки, розміщуючи державні цінні папери, уряд зменшує обсяг готівки в обігу. Водночас у період війни фінансування витрат за рахунок державних позик спричиняє зростання інфляції. Важливим, на думку економіста, залишається питання способу залучення державою коштів: за рахунок податків чи урядових запозичень. У цьому аспекті основна увага повинна приділятися можливості такого вибору платниками. Хоча фіскальні інструменти мають переваги з огляду на те, що погашення боргу покладається на

наступні покоління, вибір у більшості випадків припадатиме саме на боргове фінансування [14, с. 111–132].

Питання державних запозичень розглядали відомі економісти К. Макконелл та С. Брю. У праці “Економікс” вони зазначають, що, незважаючи на постійне зростання державного боргу, він не загрожує країні банкрутством, якого можна уникнути завдяки таким заходам: а) погашення частини боргу та процентів за рахунок випуску нових державних цінних паперів (рефінансування); б) збільшення ставки податків; в) емісія грошей. Здійснення державних запозичень допомагає перерозподілу ресурсів від тих, хто їх заощадив, до держави, яка планує їх використати. Вчені також вважають, що тягар державного боргу не перекладається на майбутні покоління й взагалі державний борг варто розглядати водночас і як суспільний кредит. Хоча через значний державний борг наступні покоління матимуть менший запас інвестиційних товарів (так званий ефект витіснення – дефіцитне фінансування призводить до скорочення приватних інвестицій). Крім того, необхідність постійних виплат за державними позиками у великих обсягах становить перепону на шляху економічного зростання [15, с. 419–428].

На думку відомого американського економіста Р. Барро, держава може профінансувати свої витрати за допомогою як податків, так і емісії державних цінних паперів. Для держателів урядових цінних паперів такі інструменти є активом, тоді як для платників податків – зобов'язанням. Учений також робить висновок, що операції стосовно зміни обсягів податкового і боргового фінансування не чинять жодного впливу на сукупний попит, процентні ставки та капіталовкладення [16, с. 1114–1115]. Але в кінцевому підсумку державні запозичення лише на певний час можуть відтермінувати стягнення податків.

Представники монетаристської теорії, основоположником якої є М. Фрідмен, вважають, що контроль над пропозицією грошей вагоміший, ніж кейнсіанські фіскальні заходи стабілізаційного попиту. Основна ідея концепції – обґрунтування необхідності фінансування бюджетного дефіциту шляхом випуску нових грошей, оскільки урядові позики витісняють приватні кредити. Проте у 70-х роках ХХ ст. К. Бруннер і А. Мелтцер, провівши відповідні дослідження, зробили висновок, що дефіцит, котрий фінансується шляхом випуску як облігацій, так і нових грошей, сприяє зростанню ділової активності, хоча національний дохід все ж більше зростає від випуску в обіг грошей [17, с. 99–103].

Проблема державного кредиту значною мірою впливає на стан та розвиток економічного добробуту практично всіх країн, зокрема й України. Тому державним запозиченням присвячені роботи багатьох вітчизняних економістів. Найповніше визначення державного кредиту наводять В. Федосов та С. Юрій, розуміючи його як “сукупність економічних відносин, що виникають, з одного боку, між державою, а з другого – фізичними або юридичними особами з приводу мобілізації додаткових фінансових ресурсів на кредитній основі, тобто на умовах поверненості, строковості та платності”. У кризовій ситуації залучення державою позик стимулює попит, що сприяє зростанню зайнятості та споживання. Але державний кредит має також негативні наслідки, а саме: борговий тягар для майбутніх поколінь; збільшення обсягів ВВП, що перерозподіляються на користь кредиторів; залежність економічного становища від можливості отримання нових позик тощо [9, с. 246].

В. Опарін зазначає, що необхідне створення сприятливих передумов залучення коштів як для держави, так і її кредиторів. Різні види державних цінних паперів дають змогу максимально врахувати різнобічні інтереси юридичних та фізичних осіб. Також варто звернути увагу на висновок вченого про те, що “державне запозичення може здійснюватись тільки тоді, коли вичерпані інші джерела формування доходів держави або коли доцільно обмежити рівень оподаткування. При цьому обов’язково має забезпечуватись ефективність та результативність використання позичених коштів” [18, с. 174–176].

На думку І. Лютого, державні запозичення мають особливе значення для фінансової системи країни, що зумовлюється впливом боргової політики на перспективи розвитку й безпеку держави [19, с. 239]. Крім того, за умови вдалого використання державного кредиту уможливаються стримування інфляції та найефективніше витрачання запозичених ресурсів.

Належну роль державному кредиту відводить В. Кудряшов, визначаючи його як одну з важливих форм державних фінансів. Це пов’язано з тим, що за допомогою цього кредиту залучаються ресурси для фінансування дефіциту державного бюджету та платіжного балансу країни, забезпечення програм розвитку окремих галузей та підприємств, стабілізації валютної системи тощо [20, с. 279].

Отже, у сучасних умовах функціонування економічної системи більшість економістів визнають необхідність здійснення державних запозичень. Проте вони віддають перевагу дослідженню кардинально інших проблем. Нині постає питання не доцільності системи державного кредиту, а вдосконалення методів управління державним боргом та створення найдієвішої системи інструментів державної позики.

З метою розширення фінансових можливостей держави вдаються до запозичень, наслідком яких у більшості випадків є зростання державного боргу. На сьогодні потреба у випуску урядових облігацій не береться під сумнів. Але, зважаючи на негативний досвід проведення таких операцій, більшість учених намагаються обґрунтувати як позитивні, так і негативні аспекти державного кредиту з метою модернізації системи державних позик і найефективнішого їх використання.

Хоча багато економістів минулого доводять, що державні запозичення та податки однакові у використанні, а в багатьох ситуаціях останні можна визнати навіть доцільнішими, наявні й деякі суперечності. Зокрема, це пов’язано з напрямками застосування запозичених ресурсів. Так, якщо держава фінансуватиме проекти довгострокового характеру за рахунок податків, то вигоди від них майбутні покоління отримають безкоштовно, тоді як кошти стягуватимуться із платників уже сьогодні.

Дослідження економічної думки засвідчило, що проблема державного кредиту криється не в доцільності використання урядових позик. Суть питання полягає в очевидніших, проте набагато складніших аспектах, а саме: визначенні мети залучення кредитних ресурсів, встановленні розміру державної позики і, найважливіше, ймовірних наслідках для держави-позичальниці. Тому нині не можна запропонувати однозначного розв’язання проблеми державного кредиту. Водночас має йтись про максимізацію вигід від випуску державних цінних паперів та забезпечення ефективності спрямування позикових коштів.

Список використаних джерел

1. *Hume D.* Of Public Credit, Essays Moral, Political and Literary / D. Hume. – Vol. I. – L., 1882 (Original edition published in 1742). – 503 p.
2. *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов : пер. с англ. / А. Смит. – М. : Соцэкгиз, 1962. – 684 с.
3. *Рикардо Д.* Начала политической экономии и налогового обложения / Д. Рикардо. – М. : Госполитиздат, 1955. – 360 с.
4. *Алехин Б. И.* Государственный долг: пособие для студентов академии бюджета и казначейства / Б. И. Алехин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 302 с.
5. *Небрат В. В.* Еволюція теорії державних фінансів в Україні : монографія / В. В. Небрат ; Нац. акад. наук України, ДУ “Ін-т економіки і прогнозування”. – К., 2013. – 583 с.
6. *Милль Дж. С.* Основания политической экономии с некоторыми применениями к общественной философии / Дж. С. Милль ; пер. с последнего англ. изд. Е. И. Остроградской ; под ред. О. И. Остроградского. – К. ; Х. : Южно-Русское Книгоизд-во Ф. А. Иогансона : Тип. И. И. Чоколова, 1896. – XVII. – 866 с.
7. *Рау К. Г.* Основные начала финансовой науки. Т. 2 / К. Г. Рау. – СПб. : Тип. Майкова, 1868. – 378 с.
8. *Афанасьев М. П.* Методологические и теоретические основы формулировки закона А. Вагнера. Подходы к его тестированию / М. П. Афанасьев, Я. М. Афанасьев // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. – № 3. – С. 47–70.
9. *Теорія фінансів : підручник / за ред. проф. В. М. Федосова, С. І. Юрія.* – К. : ЦУЛ, 2010. – 576 с.
10. *Орлов М. Ф.* Капитуляция Парижа. Политические сочинения. Письма / М. Ф. Орлов. – М. : Изд-во АН СССР. – 1963. – 376 с.
11. *Горлов И.* Теория финансов / И. Горлов. – 2-е изд., испр. и умнож. – СПб. : Тип. И. Глазунова и Ко, 1845. – 227 с.
12. *Кейнс Дж. М.* Общая теория занятости, процента и денег / Дж. М. Кейнс. – М. : Гелиос АРВ, 1999. – 352 с.
13. *Forstater M. Lerner, Abba Ptachya (1903–1982) / M. Forstater // Working Paper.* – № 52 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cas.umkc.edu/econ/economics/faculty/Forstater/papers/CEFPS/Working%20Papers/WP52-Forstater.pdf>.
14. *Buchanan J. M.* Public Principles of Public Debt. A Defence and Restatement, Homewood, IL: R. D. Irwin, 1958; reprinted as vol. 2 of The collected works of James M. Buchanan. – Indianapolis: Liberty Fund. – 1999. – XXI, 169 p.
15. *Макконелл К. Р.* Экономикс: принципы, проблемы и политика : пер. с 14-го англ. изд. / К. Р. Макконелл, С. Л. Брю. – М. : ИНФА-М, 2003. – XXXVI, 972 с.
16. *Barro R. J.* Are Government Bonds Net Wealth? / R. J. Barro // Journal of Political Economy, 1974. – Vol. 82, № 6. – P. 1095–1116.
17. *Юхименко П. І.* Монетаризм: теорія і практика : монографія / П. І. Юхименко. – К. : Кондор, 2005. – 312 с.
18. *Опарін В. М.* Фінанси (Загальна теорія) : навч. посіб. / В. М. Опарін. – 4-те вид., стер. – К. : КНЕУ, 2007. – 240 с.
19. *Ринок боргових цінних паперів в Україні: суперечності та тенденції розвитку : монографія / І. О. Лютий, Т. В. Грищенко, О. В. Любка та ін.* – К. : ЦУЛ, 2008. – 432 с.
20. *Кудряшов В. П.* Курс фінансів : навч. посіб. / В. П. Кудряшов. – К. : Знання, 2008. – 431 с.

Стаття надійшла до редакції
7 листопада 2014 року