

УДК 336.143.232

Довгань Л.П., Пімонова І.О.

## ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА ФІНАНСУВАННЯ ДЕФІЦИТУ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

*У статті розкрито зміст фінансування державного бюджету як важеля фіскальної політики держави. Визначено механізм впливу дефіциту державного бюджету на розвиток економіки країни. Обґрунтовано напрями цільового використання залучених ресурсів за умови дефіцитного фінансування.*

**Ключові слова:** державний бюджет, дефіцит державного бюджету, фінансування державного бюджету, фінансування дефіциту.

**Постановка проблеми.** Дефіцит державного бюджету є основним фактором державної фінансово-кредитної політики і здатен справляти значний вплив на соціально-економічне становище в країні, стримуючи, прискорюючи її розвиток.

Проблеми фінансування дефіциту державного бюджету належать до досить дискусійних. Як науковці, так і політики дотримуються різних, нерідко прямо протилежних, точок зору щодо доцільності та результативності проведення таких операцій. Це пов'язано з тим, що дефіцитне бюджетне фінансування здійснює неоднозначний вплив на розвиток країни. Досягнення позитивних результатів нерідко супроводжується виникненням негативних наслідків, які можуть навіть перевищити заплановані покращення. У періоди економічних криз і фінансових потрясінь проблеми зведення бюджету з дефіцитом і забезпечення його фінансування ще більше ускладнюються. Національна бюджетна політика повинна бути спрямована на нарощення бюджетного потенціалу та збільшення державних видатків. З огляду на це поглиблене наукове дослідження таких проблем має важливе не тільки теоретичне, але й практичне значення.

У більшості випадків питання формування бюджету з дефіцитом розглядають однобічно – зупиняються переважно на його негативних наслідках. Окремі науковці пропонують навіть взагалі відмовитися від використання такого важливого інструменту державної фінансової політики, як дефіцит бюджету [1, с. 52]. У зарубіжних країнах прихильники жорсткої бюджетної політики навіть вимагають конституційної заборони дефіцитного фінансування (за винятком воєнного часу). А формування бездефіцитного бюджету нерідко оцінюється як одне з найважливіших досягнень у проведенні державної бюджетної політики.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню проблеми фінансування державного бюджету та економічного зростання присвячено праці багатьох відомих науковців: Ш. Бланкарта, В.В. Козюка, С.В. Львовичкіна, Ц.Г. Огня, В.М. Опаріна, А. Премчанда, В.М. Федосова та ін. Як правило, у працях вітчизняних і зарубіжних науковців дефіцит державного бюджету зводиться до перевищення видатків над доходами.

Таке ж трактування міститься і в ст. 2 Бюджетного кодексу України. Але при цьому не завжди визначається, які доходи і які видатки беруться до уваги при визначенні такого поняття. Окремі дослідники намагаються уточнити відповідне положення. Зокрема, В. Федосов, В. Опарін і С. Львовчкін вважають, що «...під бюджетним дефіцитом, незалежно від того, як його визначають, розуміють перевищення видатків над власними доходами держави, що надійшли на постійній основі» [2, с. 93]. С. Ковальчук та І. Форкун розглядають бюджетний дефіцит як «перевищення видатків над постійними доходами бюджету, якими є податки і обов'язкові платежі, що згідно з бюджетною класифікацією віднесені до доходів бюджету» [3, с. 55]. На переконання Ц. Огня, наявність «дефіциту свідчить про перевищення попиту в здійсненні видатків над пропозицією держави з мобілізації доходів бюджету. Профіцит бюджету є свідченням перевищення пропозиції держави в мобілізації доходів бюджету над попитом у здійсненні видатків у процесі виконання зобов'язань держави» [4, с. 83].

При цьому слід зауважити, що в працях вітчизняних науковців тематичні розробки з цього питання практично відсутні. У свою чергу, державні посадовці змушені вирішувати такі непрості проблеми, враховуючи досвід зарубіжних країн.

**Мета статті.** Дослідження змісту фінансування дефіциту державного бюджету та його впливу на економічний розвиток України, а також особливостей його покриття в нашій державі.

**Виклад основного матеріалу.** Визначення змісту фінансування дефіциту бюджету, прийняте в нашій державі, потребує уточнення. У Бюджетному кодексі України (ст. 2) замість поняття «фінансування дефіциту» використовується термін «фінансування бюджету» [5]. Воно визначається як «надходження та витрати у зв'язку з зміною обсягу боргу, а також зміною залишку готівкових коштів по бюджету, які використовуються для покриття різниці між доходами і видатками бюджету». Такий підхід не можна віднести до виважених. Наведене визначення не може бути чітким, бо не містить найважливіших характеристик фінансування дефіциту бюджету. Насамперед більш доцільним є використання поняття «фінансування дефіциту бюджету», замість «фінансування бюджету» [6, с. 55].

У прийнятому кодексі відсутня характеристика змісту операцій, які відображаються терміном «фінансування бюджету». Увага звертається переважно на джерела його покриття. Проте такі операції мають особливості, що відрізняють їх від операцій з формування дохідної частини бюджету. По-перше, вони спрямовані на забезпечення фінансування видатків, які не перекриті доходами бюджету. По-друге, для забезпечення такого фінансування додаткові кошти залучаються до державного фонду з використанням особливих форм, відмінних від формування доходів бюджету.

Враховуючи зазначене, у нормативних документах, які регламентують проведення бюджетного процесу, замість терміна «фінансування бюджету» доцільно використовувати термін «фінансування дефіциту бюджету». Його зміст зводиться до мобілізації додаткових ресурсів до бюджету з метою

збільшення видатків. Такі операції спрямовані на вирішення пріоритетних завдань економічного та соціального розвитку країни. Важливим є й те, що залучення додаткових ресурсів здійснюється у формах, які істотно відрізняються від тих, які використовуються в ході формування доходів бюджету.

Зведення бюджету з дефіцитом, яке передбачає проведення операцій з фінансування бюджету, не є свідченням його незбалансованості. На це звертають увагу як вітчизняні, так і зарубіжні науковці. Так, за визначенням В.М. Опаріна, «бюджет не може бути незбалансованим (дефіцит не є ознакою незбалансованості, а лише показує співвідношення між податковими і позиковими фінансами) чи необґрунтованим».

Російський учений А. Жигаєв вважає, що поняття збалансованого бюджету має різне трактування. У західній економічній теорії під збалансованим бюджетом розуміють бездефіцитний бюджет, тобто такий, коли заплановані видатки в певному періоді відповідають очікуваним доходам. Але на практиці в розвинутих країнах бюджети зводяться з дефіцитом. При цьому вони не розглядаються як незбалансовані.

У Європейському Союзі (далі ЄС) за Маастрихтським договором бюджет визнається збалансованим, коли виконуються два обмеження: щодо обсягів дефіциту (3 % ВВП) і до величини боргу сектора державного управління (60 % ВВП). Тому можна говорити про модифікацію визначення збалансованості бюджету [7, с. 54]. В Україні формування бюджету з дефіцитом зумовлюється тим, що є нагальна потреба в проведенні реформ у багатьох сферах життєдіяльності держави, фінансуванні розвитку інфраструктури, підвищенні якості адміністративних і соціальних послуг. Для їх забезпечення необхідно залучити додаткові джерела фінансування шляхом більш активного використання економічного потенціалу країни.

За визначенням Т.І. Єфименко, прийняття за першочергові пріоритети скорочення обсягів державного боргу без урахування стану економічного розвитку країни не можна вважати виваженим. Головним завданням для уряду є досягнення оптимального рівня державного боргу. Для майбутніх поколінь влада повинна забезпечити створення розвинутого господарського комплексу, порівнянного з передовими державами. Що ж до штучного утримування низького рівня державного боргу за наявності застарілої виробничої бази, то така політика може призвести до консервації економічного відставання України [8, с. 5].

Спеціалісти Світового банку вважають, що простір для певного збільшення бюджетного дефіциту і, відповідно, державного боргу в Україні є. Проте таке збільшення буде доцільним тільки за умови, якщо мобілізовані кошти направлятимуться на інвестиції в інфраструктуру. Протягом 10 років Україна може дозволити собі накопичити боргу на 8–10 % ВВП без істотного збільшення вартості запозичень. Але уряду слід досить уважно ставитися до збільшення явних і умовних державних зобов'язань, зокрема – до зростання заборгованості державних підприємств [9, с. 57].

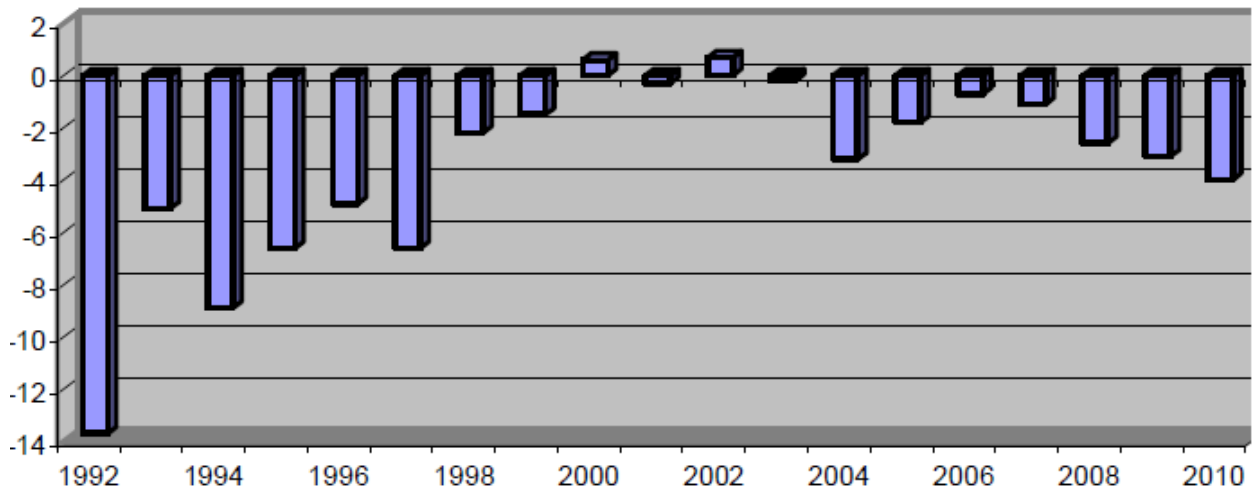
Рекомендовані МВФ показники граничної частки бюджетного дефіциту (ЄС – 3 % ВВП) і державного боргу (ЄС – 60 % ВВП) розроблено для розвинутих країн. У державах з перехідною економікою потреба в фінансуванні структурної перебудови для формування ринкової системи є більш значною. Такі обставини вимагають активізації державної політики в сфері фінансування державного бюджету.

Фінансування бюджетного дефіциту можливе з використанням різних способів. До найважливіших з них можна віднести такі: залучення позик; проведення державою активних операцій (повернення коштів з депозитів, розміщених у вітчизняних і зарубіжних банках; надання цінних паперів з метою одержання доходів; використання коштів, накопичених на казначейському рахунку уряду. Залучення позик з метою фінансування дефіциту бюджету здійснюється в різних видах і формах, до яких належать, зокрема, внутрішні та зовнішні запозичення, що проводяться в формі кредитних угод, облігацій, казначейських зобов'язань та ін.

Державний бюджет України традиційно приймається з дефіцитом (виняток 2000 р.). Ця політика спрямована на збільшення бюджетних видатків порівняно з залученими доходами. За останні роки в Україні спостерігалось стабільне збільшення як доходів, так і видатків державного бюджету. В Україні затверджені також програми зростання обсягів державного кредитування. У свою чергу, для забезпечення таких операцій нарощувались обсяги фінансування дефіциту державного бюджету. Для забезпечення таких операцій збільшувались обсяги фінансування дефіциту державного бюджету. Прийняті планові показники відповідають такій політиці. Високими виявились і ризики невиконання запланованих обсягів фінансування дефіциту бюджету. Зокрема, у 2009 р. не було виконано план із забезпечення надходжень від приватизації: за визначенням Міністерства фінансів України, у 2009 р. фінансування дефіциту державного бюджету за рахунок надходжень від приватизації досягало 2,46 млрд. грн., що становило лише 23,2 % запланованого обсягу. У 2010 році від приватизації державного майна до державного бюджету за 2010 рік надійшло 482,3 млн. грн., що відповідає 79,4 % уточненого річного плану [10, с. 59].

У 2010 році фінансування дефіциту Державного бюджету України було заплановано в сумі 19,86 млрд. грн., що порівняно з 2009 роком більше на 1,04 млрд. грн. Таким чином, на 2010 рік планувалось активізувати використання фінансування державного бюджету порівняно зі станом, досягнутим у 2009 р.

Для аналізу існуючих меж розміру дефіциту державного бюджету в Україні доцільно дослідити його динаміку (рис. 1). З рисунку 1 можна зробити висновок, що за роки незалежності у політиці дефіцитного фінансування можна умовно виділити декілька етапів.



**Рис. 1. Дефіцит державного бюджету 1992 – 2010 років у % до ВВП**

Джерело: [11].

Перший етап (1992–1999 рр.) характеризується тенденцією до скорочення бюджетного дефіциту з 13,7 % до 1,5 % ВВП. Цей період пов'язаний з економічною кризою та негативним її впливом на обсяги дефіциту, з одного боку, та негативним впливом бюджетного дефіциту на соціально-економічні процеси в суспільстві з іншого. Негативні соціально-економічні наслідки характеризуються різким зменшенням обсягів ВВП, обвальною інфляцією (у понад 10050 разів) і підвищенням цін, величезним обсягом і зростанням державного боргу, а також витратами на його обслуговування та погашення, створення фінансової піраміди облігацій внутрішньої державної позики, що призвело до зменшення валютних резервів, неефективним управлінням бюджетними коштами та інше [12].

Другий етап (2000–2002 рр.) характеризується зведенням Державного бюджету з профіцитом, що позитивно відобразились на всіх показниках соціально-економічного розвитку країни.

Третій етап (2003–2005 рр.) пов'язаний з проголошенням політики пріоритетного соціального розвитку та реалізацією соціальних програм, унаслідок чого спостерігається тенденція до зростання обсягів дефіциту бюджету та його частки у ВВП з 0,4 до 2,6 %.

Четвертий етап (2005–2010 рр.) характеризується поступовим скороченням частки бюджетного дефіциту, проте в умовах останньої фінансової кризи 2009 року ця тенденція була порушена.

У 2011 році державний бюджет України було виконано з дефіцитом у сумі 19,9 млрд. грн., або 2,2 % ВВП при річному плані в сумі 33,0 млрд. грн. (3,6 % ВВП). Загальний фонд державного бюджету виконано з дефіцитом у сумі 16,0 млрд. грн., або 1,8 % ВВП [13].

При плані 33 млрд. грн. на 2011 рік, фактично реальний дефіцит державного бюджету України становив 103,8 млрд. грн., до якого, крім фактичного дефіциту бюджету, відносяться також суми рекапіталізації банків (19,6 млрд. грн.), суми спеціальних прав запозичень (15,7 млрд. грн.) і обсяг невідшкодованих сум ПДВ (24,2 млрд. грн.).

Якщо станом на 01.01.2010 року залишки готівкових коштів на рахунках казначейства за загальним фондом державного бюджету становили 10,6 млрд. грн. (з урахуванням інших розрахунків), то станом на 01.01.2011 р. вони скоротились у 2,8 раза.

Що ж стосується дохідної частини загального фонду державного бюджету, то, за результатами 2011 року, вона не виконана. При плані 184 млрд. 628,2 млн. грн. доходи загального фонду становили 172 млрд. 206,5 млн. грн., що на 12 млрд. 421,7 млн. грн., або 6,7 %, менше запланованих обсягів. При цьому кожна шоста гривня доходів загального фонду забезпечена шляхом вилучення обігових коштів суб'єктів господарювання та зарахування надходжень від Міжнародного валютного фонду.

Аналіз фактичних даних дозволяє зробити висновки, що бюджетну політику було спрямовано на забезпечення зростання доходів вищими темпами порівняно з видатками. Було запроваджено більш жорсткий підхід до виконання видаткової частини бюджету. Це пов'язано, насамперед, з намаганням обмежити інфляційні процеси, показники яких у нашій державі стали одними з найвищих серед європейських країн. За наявності дефіциту бюджету було здійснено державні запозичення з метою погашення зобов'язань держави. Залишок боргу (понад суму залучених позик) було профінансовано за рахунок активних операцій.

У Законі України «Про державний бюджет України на 2012 рік», що набув чинності 1 січня з 2012 року, передбачається обсяг дефіциту державних фінансів в обсязі 37,1 мільярда гривень, що становить 2,5 % ВВП. Окрім того, встановлено доходи зведеного бюджету на рівні 424 мільярдів гривень, витрати – на рівні 461,7 мільярда гривень. Обсяг державних запозичень у 2012 році збільшено до 98,5 мільярдів гривень.

Уряд погіршив прогноз зростання ВВП за підсумками 2012 року з 5 % до 3,9 %, прогноз номінального ВВП зменшено на 5 мільярдів гривень – до 1,5 трильйона гривень. Прогноз інфляції – на рівні 7,9 %.

**Висновки.** Бюджетний дефіцит є важливим інструментом державної фінансово-кредитної політики, засобом впливу на економіко-соціальне становище країни.

До основних напрямів активізації бюджетної політики з питань фінансування дефіциту державного бюджету слід віднести такі:

- ресурси, залучені з метою фінансування дефіциту бюджету, доцільно направляти на посилення інвестиційної діяльності держави та поліпшення умов забезпечення економічного зростання;
- мобілізовані кошти необхідно використовувати для вирішення економічних і соціальних проблем з урахуванням не тільки поточних, але й середньо- і довгострокових перспектив;
- у майбутньому погашення боргових зобов'язань має бути рівномірним і не призводити до перевантаження бюджетної системи у кожному конкретному періоді;

- залучення ресурсів державою не повинно негативно впливати на розвиток вітчизняного бізнесу та проведення міжнародних фінансових операцій;

- для стабілізації фінансового розвитку країни слід шляхом вжиття заходів щодо антиінфляційного регулювання обмежити вплив фінансування дефіциту бюджету на розбалансування її грошово-кредитної системи.

Закон України «Про державний бюджет України на 2012 рік» має досить оптимістичні показники, в тому числі щодо дефіциту державних фінансів в обсязі 37,1 мільярда гривень, що становить 2,5 % ВВП. Проте у фахів є сумніви щодо можливості його виконання. За словами експертів, виконання бюджету, навіть за сприятливих економічних умов, неможливе без підвищення тарифів для населення. Але ці непопулярні заходи бюджетом не передбачені.

Використання бюджетного дефіциту належить до важелів активної бюджетної політики, спрямованої на прискорення економічного зростання та вирішення соціальних проблем. В Україні формування бюджету з дефіцитом зумовлюється тим, що в нашій державі є значна потреба в проведенні реформ у різних сферах, фінансуванні розвитку інфраструктури, підвищенні якості адміністративних і соціальних послуг.

Проте у нашій державі використання дефіцитного бюджетного фінансування не можна розцінювати як виважене. Наслідком цього стало недостатнє державне фінансування розвитку національної економіки, проведення структурної перебудови, формування ринкової інфраструктури та реформування інших сфер господарського комплексу.

### **Список використаних джерел**

1. Бюджетний кодекс України зі змінами та доповненнями від 16.04.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi\\_bin/laws/](http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi_bin/laws/).
2. Державна служба статистики України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ukrstat.gov.ua/cTaTHCTH4Hi дані/ фінанси](http://www.ukrstat.gov.ua/cTaTHCTH4Hi%20данi/фiнанси)
3. Єфименко Т.І. Економічне зростання – основа підвищення добробуту громадян / Т.І. Єфименко // Фінанси України. – 2011. – № 8. – С. 3–12.
4. Звіт Міністерства фінансів України «Про виконання Державного бюджету України за 2010 рік у розрізі економічної класифікації видатків» / Міністерство фінансів України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art\\_id=244334&cat\\_id=2443](http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=244334&cat_id=2443).
5. Кудряшов В. Фінансування дефіциту державного бюджету / В. Кудряшов // Економіка України. – 2009. – № 4. – С. 52–64.
6. Огонь Ц.Г. Доходи бюджету України: теорія і практика / Ц.Г. Огонь. – К.: Київ. нац. економ. ун-т, 2003. – 579 с.
7. Основні показники формування та виконання Державного бюджету України за січень-грудень 2011 року / Міністерство фінансів України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:



[http://www.minfin.gov.ua/control/publish/rarticle/ain?art\\_id=244334&cat\\_id=244333](http://www.minfin.gov.ua/control/publish/rarticle/ain?art_id=244334&cat_id=244333).

8. Пасічний М.Д. Дефіцит державного бюджету в умовах трансформаційної економіки України / М.Д. Пасічний // Наукові праці НДФІ. – 2010. – № 1 (46) – С. 10.
9. Федосов В. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями / В. Федосов, В. Опарін, С. Львовчкін / за наук. ред. В. Федосова. – К.: Київ. нац. економ. ун-т, 2002. – 387 с.

*Подано до редакції 06 березня 2012 року*

**Довгань Л.П., Пімонова І.А.**

***Теория и практика финансирования дефицита государственного бюджета на современном этапе***

*В статье раскрыто содержание финансирования государственного бюджета как рычага фискальной политики государства. Определено механизм влияния дефицита государственного бюджета на развитие экономики страны. Обосновано направления целевого использования привлеченных ресурсов при условии дефицитного финансирования.*

***Ключевые слова:*** *государственный бюджет, дефицит государственного бюджета, финансирования государственного бюджета, финансирования дефицита.*

**Dovgan L.P., Pimonova I.O.**

***A theory and practice of financing of deficit of the state budget of Ukraine is on the modern stage***

*In the article maintenance of financing of the state budget is exposed as a lever of fiscal policy of the state. Mechanism of influence of deficit of the state budget on development of economy of country. Is determined directions of special purpose use of the attracted resources on condition of financing deficit are grounded.*

***Key words:*** *the state budget, deficit of the state budget, financing of the state budget, financing of deficit.*

*Довгань Людмила Петрівна – кандидат економічних наук, доцент Національного університету державної податкової служби України.*

*Пімонова Ірина Олександрівна – магістр, студент факультету фінансів та банківської справи Національного університету державної податкової служби України.*