

УДК 336.14

**Ізюмська В.А.,**  
кандидат наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри фінансів,  
*Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара*

### **ІСТОРИЧНІ ПІДХОДИ ДО ЗБАЛАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ**

**Ізюмська В.А. Історичні підходи до збалансування державного бюджету.** У статті досліджено еволюцію поглядів вчених на економічну сутність збалансування державного бюджету в рамках різних наукових шкіл. Розглянуто історичні аспекти функціонування бюджетного дефіциту. Виявлено вплив історичних досліджень різних концепцій щодо регулювання державного бюджету на сучасні аспекти збалансованого функціонування державних фінансів в Україні.

**Ключові слова:** державні фінанси, збалансування державного бюджету, державні позики, дефіцит бюджету, державний борг.

**Изюмская В.А. Исторические подходы к сбалансированию государственного бюджета.** В статье исследована эволюция взглядов ученых на экономическую сущность сбалансирования государственного бюджета в рамках различных научных школ. Рассмотрены исторические аспекты функционирования бюджетного дефицита. Выведено влияние исторических исследований различных концепций касательно ре-

гулювання державного бюджету на сучасні аспекти збалансованого функціонування державних фінансів в Україні.

**Ключевые слова:** державні фінанси, збалансування державного бюджету, державні заборгованості, дефіцит бюджету, державний борг.

**Izyums'ka V.A. Historical approaches to balancing the state budget.** The article investigates the evolution of the views of scientists on the economic essence of balancing the state budget within the framework of various scientific schools. The historical aspects of functioning of the budget deficit are considered. The influence of historical researches of various concepts concerning the state budget regulation on the modern aspects of balanced functioning of public finances in Ukraine is revealed.

**Key words:** public finances, balancing of the state budget, state loans, budget deficit, public debt.

**Постановка проблеми.** Дефіцитне бюджетне фінансування має неоднозначний вплив на розвиток країни. Досягнення позитивних результатів нерідко супроводжується виникненням негативних наслідків. В періоди економічних та фінансових криз проблеми зведення бюджету з дефіцитом та забезпечення його фінансування значно ускладнюються. Національна бюджетна політика має бути спрямована на нарощування бюджетного потенціалу та збільшення державних витрат. Проте здебільшого питання формування бюджету з дефіцитом розглядають односторонньо, зупиняючись переважно на його негативних наслідках для розвитку країни. За таких умов необхідно, з одного боку, збільшити державні витрати, а з іншого боку, допустити зростання державної заборгованості, яка може стати наслідком такої політики, що послаблює фінансову систему країни.

Таким чином, дослідження історичних аспектів дефіциту державного бюджету та збалансування державних фінансів є досить актуальною проблемою як для фінансової теорії, так і для практики.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Розробленню теорії та практики державних фінансів, вивченню концептуальних підходів до збалансування бюджету та вибору способів його фінансування присвячено праці представників різних напрямів західних наукових шкіл, таких як Ш. Бланкарт, С. Бриттен, В. Катчінг, Дж. Кейнс, Е. Ліндаль, Г. Мюрдаль, Ф. Неймарк, С. Сліхтер, Р. Харод, У. Хеллер, Дж. Шлезінгер.

Серед сучасних українських вчених вагомих внесок у дослідження питань еволюції теоретичних підходів до збалансування бюджету в умовах зростаючих внутрішніх та зовнішніх викликів для фінансової стабільності держави зробили, зокрема, О.Д. Василик, В.М. Геєць, Т.І. Єфименко, Ю.Б. Іванов, А.І. Крисоватий, Т.А. Коляда, І.О. Лютий, І.О. Луніна, Ц.Г. Огонь, Л.Л. Тарангул, В.М. Федосов, С.І. Юрій. Віддаючи належне науковим напрацюванням вітчизняних та зарубіжних вчених з цієї проблематики, зауважимо, що існує потреба подальшого дослідження сучасних підходів до вибору джерел фінансування дефіциту бюджету задля його збалансування в умовах загрозливого зростання державного боргу, обмеженості золотовалютних резервів національного банку, рецесії в економіці та складної політичної ситуації в Україні.

**Формулювання цілей статті.** Отже, вкрай важливим є вивчення історико-економічних підходів до збалансування державного бюджету України, що дасть змогу застосувати надбання світової фінансової думки для побудови більш досконалої системи управління державними фінансами України.

**Виклад основного матеріалу.** Значна частина сучасних теорій державних фінансів базується на поєднанні вихідних положень фінансової науки XIX та початку XX століть і кейнсіанської економічної концепції. Класична політична економія підтримувала принцип обов'язкової бюджетної рівноваги, але надалі, аргументуючи необхідність зростання державних витратів, економісти дійшли висновку, що за надзвичайних обставин держава може допускати бюджетний дефіцит як тимчасове явище. В 30-ті роки XX століття світова економічна криза поставила фінансову думку перед фактом величезних бюджетних дефіцитів, які набули хронічного характеру. Це привело до виникнення низки нових концепцій, в яких підводилась теоретична основа під наявні умови господарювання. Деякі економісти стали відмовлятися від політики «здорових фінансів» та щорічного балансування державних бюджетів. В. Фостер, В. Катчінг, С. Сліхтер та інші спеціалісти стали доводити необхідність «більше витратити», не боїтися державного боргу та бюджетного дефіциту. Водночас над теоріями державних фінансів того періоду ще висів тягар класичних традицій. Більшість прихильників бюджетних дефіцитів вважала, що після кризи державні фінанси повинні прийти до норми. В цих умовах виникає ідея циклічного балансування державного бюджету [1, с. 139].

Під впливом розвитку загальної антициклічної теорії з'являються концепції циклічного балансування державного бюджету, репрезентовані представниками Стокгольмської школи (Е. Ліндаль, Г. Мюрдаль, Б. Олін та інші науковці). Ідею підтримували також американські (зокрема, П. Стюарт, Р. Такер) та англійські економісти (наприклад, В. Беверідж, Х. Дальтон) [2, с. 37]. Вихідна ідея їх робіт полягала в тому, що щорічне балансування бюджету не є обов'язковим. Державний бюджет повинен бути бездефіцитним загалом в межах циклу за рахунок надлишків фінансових ресурсів, які отримані в роки піднесення та процвітання. Концепція циклічного балансування надалі покликала до життя ідею довгострокового програмування бюджету. Вона припускає пристосування бюджету до економічного циклу. Політика державних витратів, як пише американський економіст С. Леланд, за можливості повинна бути синхронізована з економічним ритмом. Державі необхідно відкинути такий «застарілий» принцип, як щорічне балансування бюджету, загальна сума доходів за роки циклу повинна дорівнюватися обсягу витратів, дефіцит, що виник у роки кризи та депресії, потрібно покривати бюджетними надлишками, що утворюються в період піднесення [2, с. 46].

З подальшим поглибленням та загостренням суперечностей ринкової економіки концепція циклічного балансування поступово все більше підпорядковується ідеї державного регулювання економічного зростання та набуває нового змісту. Вона одержує значне поширення серед вчених-економістів та знаходить втілення у фінансовій політиці держав. У багатьох країнах вона була представлена як офіційна урядова точка зору, зокрема в США в період президентства Дж. Кеннеді. В концепції на перший план висуваються найважливіші положення кейнсіанства про антициклічну політику та вирішення проблеми зайнятості. Як зазначає американський дослідник історії державних фінансів США професор Р. Ліндхольм, класичне правило передбачало обов'язкове балансування бюджету, а нове свідчить про те, що бюджет повинен балансувати економіку [1, с. 140].

Доходи й видатки бюджету мають бути повністю підпорядковані закономірностям процесу відтворення. Щодо цього значно розширилось коло практичних рекомендацій економістів урядовим органам. Так, англійський економіст Р. Харрод вважав за необхідне розробляти не тільки національну, але й міжнародну бюджетну політику. На його думку, варто створити спеціальний міжнародний орган, який би координував наявні бюджетні дефіцити та надлишки в різних капіталістичних країнах для проведення єдиної антициклічної політики. Велика група економістів Організації економічного співробітництва й розвитку, проаналізувавши бюджетну політику Бельгії, Франції, ФРН, Італії, Швеції, Великобританії та США, рекомендувала урядам програмувати дефіцит бюджету, коли цього вимагає фінансово-економічне становище, або бюджетний надлишок, якщо воно зміниться. Більше того, на їхню думку, виникнення в період кризи та депресії бюджетного дефіциту є переважно необхідним та добродійним явищем. Однак для того, щоби зростаючий дефіцит не приводив до лавиноподібного зростання державного боргу, він повинен компенсуватись відповідним перевищенням доходів над видатками в період циклічного піднесення.

Уряди деяких країн ринкової економіки створили спеціальні фонди для циклічного балансування кон'юнктури. Так, наприклад, в Німеччині в середині 60-х років, відповідно до «Закону про сприяння економічній стабілізації і зростанню економіки», був створений спеціальний фонд вирівнювання кон'юнктури. Кошти цього фонду використовувалися в період економічних труднощів та поповнювалися в період піднесення економіки. Уряд міг на свій розсуд підвищувати або знижувати ставки корпоративного податку в разі виникнення небезпеки «перегріву» кон'юнктури або настання економічного спаду. Водночас реальна фінансова практика показувала, що регулювання процесу відтворення за допомогою подібних фондів має обмежений характер. Пом'якшуючи одні суперечності, воно приводило до загострення інших. Практичні спроби урядів різних країн перебороти за допомогою бюджету циклічність відтворення в умовах ринкового господарства виявлялись недостатньо ефективними. Не витримало перевірки практикою також найважливіше положення цієї концепції про вирівнювання бюджету в ході економічного циклу, тому що з поглибленням та загостренням суперечностей економічного

розвитку підсилюється тенденція до зростання його хронічної дефіцитності, а розміри дефіцитів у більшості країн в багато разів перевищують надлишки [3, с. 369].

Усе це в умовах розширення глобалізаційних процесів у сфері економіки та фінансів значно посилює увагу західних економістів до державних фінансів, їх місця та ролі в економіці. Вони розглядаються як один з найбільш вагомих важелів впливу держави на процес розширеного відтворення, а бюджетний дефіцит і державний борг – як досить ефективні інструменти державного регулювання. На цьому фундаменті нового поштовху набуває теорія дефіцитного фінансування з її основними напрямками бюджетного накачування та компенсуючого бюджету. Дефіцитне фінансування стало вагомою складовою частиною економічної політики більшості провідних країн світу. Концепція бюджетного накачування ґрунтується на кейнсіанських теоріях фінансування державних видатків у борг. Основна ідея полягає в розширенні методів фінансування бюджетних видатків.

Відповідно до нових принципів бюджетний дефіцит і державний борг розглядаються як ефективні інструменти регулювання економіки, розширення сукупного попиту. Сукупний попит можна збільшувати шляхом розширення державних видатків незалежно від методів їх покриття. Зростання державних видатків має позитивно вплинути на сукупний попит, що сприятиме успішній реалізації національного продукту.

З розвитком теорії економічного зростання та економічної динаміки, пошуком нових, більш ефективних засобів впливу на процеси прискорення нагромадження капіталу з'являється компенсуюча бюджетна концепція, що посіла досить вагоме місце у світовій фінансовій думці та бюджетній політиці. Її, як стверджує Дж. Шлезінгер, визнають усі західні уряди, партії та майже всі політичні діячі. Прихильники циклічного балансування виступають за збалансований у межах циклу бюджет. Представники компенсуючого бюджету вважають, що бюджет може й навіть повинен мати постійний, хронічний дефіцит. Саме в цьому стійкому бюджетному дефіциті, як зазначає німецький економіст Ф. Неймарк, полягає основна розбіжність між циклічним та компенсуючим вирівнюванням бюджету [3, с. 217].

Ринкова економіка не завжди здатна забезпечити необхідний попит, в цих умовах держава повинна відшкодувати його нестачу дефіцитним бюджетним фінансуванням. Якщо приватні особи скорочують видатки та інвестиції, держава компенсує це скорочення й нестачу ефективного попиту розширенням державних інвестицій, фінансованих перш за все за рахунок позик. При цьому вважається, що державний борг є обов'язковою попередньою умовою та необхідним структурним елементом процесу рівномірного економічного зростання загалом.

В роботах некейнсіанців розвивається положення про виділення активного та пасивного дефіцитів державного бюджету. Пасивний дефіцит, на думку У. Хеллера, утворюється через негативний вплив падіння виробництва та зайнятості, що приводить до скорочення бюджетних доходів. Другу частину становить так званий активний дефіцит державного бюджету, що виникає під час проведення фінансової політики. Державні фінансові заходи, спрямовані на заохочення схильності до інвестування та споживання, пов'язані, з одного боку, зі зниженням ставок податків та введен-

ням податкових пільг, а з другого боку, зі зростанням видатків держави на втручання в економіку, що збільшує дефіцитність бюджетів. Таким чином, пасивний дефіцит утвориться внаслідок дії автоматичних змін, активний – як результат вжиття дискреційних, тобто урядових, заходів.

Американський економіст, професор У. Хеллер запропонував наукові терміни «фіскальне гальмо» та «фіскальний дивіденд» як фактори фінансової політики. На його думку, урядові заходи, вжиття яких спрямоване на підбадьорення економіки в умовах інфляції, що підсилюється, можуть виявитись насправді стримуючим фактором розвитку. Наприклад, надходження від особистого прибуткового податку під час інфляції зростають тому, що доходи за рівнем обкладання пересягаються до вищих ставок, хоча реальні заробітки знижуються. Таке автоматичне зростання бюджетних доходів гальмує розвиток приватного купівельного попиту, тобто є так званим фіскальним гальмом. Податкові ставки, знижені в результаті проведеної фіскальної політики, можуть сприяти розширенню виробництва та зайнятості, тоді приріст ВВП буде розглядатись як фіскальний дивіденд [4, с. 91].

Неокейнсіанці розвивають ідею про дефіцитне фінансування як засіб досягнення ефективного попиту. Як і Дж. Кейнс, вони критикують погляди тих економістів, які відстоюють необхідність щорічного балансування бюджету. Дуже образно цю думку висловив Р. Харрод, зазначивши, що витрата коштів за рахунок бюджетного дефіциту – це відвідний кран, який можна швидко відкрити, а найкращим для цього способом є зниження податків. Необхідно зазначити, що Р. Харрод у такий спосіб підкреслює, що високі податки пригнічують й споживання, й інвестиції. Як стверджує англійський економіст С. Бриттен, під час депресії дефіцитне фінансування державних видатків сприяє зростанню зайнятості та доходів. Дещо невелика частина збільшеного національного продукту, що буде переведена кредиторам як відсоток, на його думку, є дуже низькою ціною за поліпшення стану економіки. Він вважає, що повна зайнятість, досягнута за рахунок виплати відсотків і навіть інфляції, обійдеться суспільству дешевше, ніж економічна та соціальна вартість безробіття [1, с. 143].

Європейський Союз від початку свого існування створював відповідні механізми координації фіскальної політики та регулювання бюджетного дефіциту в країнах ЄС. Цей досвід доцільно враховувати під час розроблення курсу реформ управління національними державними фінансами та формування стратегії поглиблення євроінтеграційних процесів України.

Договір про Європейський Союз, підписаний країнами-членами Монетарного союзу у 1992 році, спочатку називався Маастрихтським договором. До тексту Маастрихтського договору вперше було введено статті й окремі протоколи, котрі регулювали питання лімітування державного боргу та дефіциту загального уряду в країнах-членах ЄС.

Встановлення чітких лімітів для бюджетних дефіцитів та обсягів державного боргу країн-членів визнано необхідним з огляду на посилення взаємозалежності економік Європейського Союзу (особливо тих, що входять в Єврозону) та збільшення масштабів супутніх ефектів під час останньої фінансової кризи. Супутні

ефекти нездорової фіскальної політики обмежують дієвість монетарної політики та ускладнюють досягнення монетарних цілей для всіх членів Монетарного союзу. Надмірний державний борг в окремих країнах спричиняє труднощі для інших членів, особливо в кризові часи. В періоди економічного піднесення значний бюджетний дефіцит може мати дестабілізуючий інфляційний вплив на економіку ЄС загалом. Накладаючи обмеження на розмір державного боргу та бюджетного дефіциту, підписанти Договору про Європейський Союз мали на меті зменшення зазначених ризиків.

Необхідність лімітування боргових зобов'язань пояснюється також тим фактом, що чималий державний борг зазвичай приводить до негативних фінансово-економічних наслідків. По-перше, такий борг пов'язується з високими процентними виплатами відносно ВВП, що витісняє інвестиції. По-друге, він унеможлиблює застосування антициклічної фіскальної політики в період рецесії та обмежує спроможність уряду абсорбувати борги інших секторів чи суб'єктів, а це зазвичай пригнічує темпи економічного зростання.

Після глобальної фінансово-економічної кризи питання управління державними фінансами опинились на вістрі політичних дебатів у країнах ЄС, оскільки навантаження державних боргів у їх більшості істотно зросло, отже, з'явилась потреба координації фіскальної політики країн-членів та уніфікації підходів до розв'язання типових фіскальних проблем. З урахуванням досвіду, набутого під час фінансово-економічної кризи 2008–2009 років, у 2011 році внесені відповідні зміни в законодавство ЄС щодо реформ економічного управління на наднаціональному рівні, покликаних сприяти фінансовій стабільності. Зазначеними змінами уточнено вимоги до рівня й динаміки державного боргу, зокрема запроваджено контрольний показник зниження його рівня. Передбачено, що державний борг, який перевищує 60% ВВП, повинен щорічно зменшуватись мінімум на 1/20 відхилення фактичного обсягу боргу від граничного. Для того щоби надати країнам-членам час на необхідне для зменшення боргу, запроваджено трирічний перехідний період після коригування надмірного бюджетного дефіциту [5, с. 34]. Передбачено також запровадження для країн-членів контрольного показника видатків загального уряду. Отже, крім забезпечення належних змін структурного балансу загального уряду, вони мали контролювати темпи зростання видатків за вирахуванням разових чи нерегулярних доходів. Дотримуючись своїх середньострокових бюджетних цілей, країни ЄС повинні були гарантувати, що темпи зростання видатків загального уряду узгоджуються із середньостроковими темпами зростання потенційного ВВП (якщо тільки надлишкові видатки не пояснюються залученням до бюджету разових або нерегулярних доходів).

Таким чином, можна виділити три класичні концептуальні підходи до збалансування державного бюджету:

1) збалансування на щорічній основі, яке передбачає, що витрати мають вирівнюватись з доходами в межах кожного року; проте у фазі падіння економіки покриття бюджетних видатків приведе до зростання податків, що логічно знизить ділову активність та загостриє кризу більше;

2) збалансування на циклічній основі, яке передбачає збалансування бюджету в межах економічного циклу (від 4 до 8–10 років), тобто у фазі спаду держава знижує податки та збільшує державні закупівлі, створюючи дефіцит бюджету, а у фазі піднесення, навпаки, створює бюджетні надлишки, які спрямовуються на покриття боргів, що з'явилися у період спаду;

3) збалансування на основі функціонування фінансів, тобто поєднання попередніх двох, яке передбачає можливість існування дефіциту, якщо це необхідна умова стабілізації економіки; держава повинна турбуватись не про збалансованість бюджету, а про макроекономічну стабільність економіки в країні [6, с. 216].

В умовах спаду виробництва, як свідчить світовий досвід, необхідне державне втручання в процес реформування економіки. Це втручання має забезпечувати розвиток виробництва, впровадження наукоємних та ресурсозберігаючих технологій. Вирішення цих питань є складною проблемою та потребує великого проміжку часу, що пройшли країни з ринковою економікою. Україна цього часу не має, що обумовлює низку невирішених проблем, до яких належать спад виробництва, тяжкий фінансовий стан підприємств, криза неплатежів, ненадходження податків, доходів бюджету, дефіцит бюджету. Відомо, що зі зростанням частки дефіциту бюджету у валовому внутрішньому продукті та державних витрат зменшуються темпи економічного зростання. Чинна система податків не підвищує фінансову стабільність, не робить пріоритетним роз-

виток підприємств, не стимулює впровадження нових технологій.

В умовах нестабільної економіки України, коли ринок капіталу формується, очевидно стає залежність складових, так званого кола слабозв'язності, притаманного країнам, що розвиваються. В ньому кожний елемент спонукає розвиток та дію наступного, тобто низький рівень накопичення капіталу приводить до перевищення темпів зростання чисельності зайнятих в усіх галузях промисловості по відношенню до росту капіталу. Це стає причиною зниження капіталоозброєності, що веде до падіння рівня продуктивності праці та зниження заробітків населення як одного з головних власників інвестиційних коштів, а також процесу падіння їх спроможності до накопичення заощаджень [6, с. 221].

**Висновки.** Отже, Україні доцільно вибирати стратегію стабілізації державних фінансів з огляду на необхідність збалансування бюджету на основі функціонування фінансів та з урахуванням впливу внутрішніх (інституціональних та макроекономічних) і зовнішніх (глобалізаційних) чинників. При цьому бюджетна (фіскальна) політика має бути спрямована на відновлення політичного простору, що дасть змогу усунути негативний вплив інституціональних чинників, забезпечення фінансовими ресурсами необхідних трансформацій у суспільстві з одночасною підтримкою відновлення та перспектив економічного зростання в довгостроковому періоді за рахунок посилення жорсткості бюджетних правил і вимог до виділення бюджетних коштів.

#### Список використаних джерел:

1. Юхименко П.І., Федосов В.М., Лезебник Л.Л. та ін. Теорія фінансів: підручник / за ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. Київ: Центр учбової літератури, 2010. 576 с.
2. Мекшун Л.М. Вплив досліджень представників Стокгольмської школи на економічний розвиток Швеції. Чернігівський науковий часопис. Серія 1 «Економіка і управління». 2011. № 2(2). С. 35–42.
3. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії. Вступ до фінансової науки / пер. з нім. С.І. Терещенко, О.О. Терещенка; передмова та наук. ред. В.М. Федосова. Київ: Либідь, 2000. 654 с.
4. Муніципальні фінанси: навч. посіб. / за ред. О.П. Кириленко. Тернопіль: Астон, 2015. 360 с.
5. Богдан Т.П. Координація фіскальної політики та механізми обмеження державного боргу й дефіциту в ЄС. Фінанси України. 2018. № 3. С. 24–42.
6. Коляда Т.А. Джерела фінансування дефіциту бюджету: тенденції у застосуванні та виклики для стабільності державних фінансів України. Бізнес-Інформ. 2015. № 2. С. 215–222.