

Надія ЛУБКЕЙ,  
Світлана КРАМАРЧУК

## **ПРАКТИКА ТА ПРОБЛЕМАТИКА БЮДЖЕТНОГО КРЕДИТУВАННЯ В УКРАЇНИ**

---

*Розглянуто практику надання та погашення кредитів з Державного бюджету України. Визначено основні проблеми бюджетного кредитування на сучасному етапі та обґрунтовано рекомендації щодо їх вирішення.*

---

Бюджетне кредитування є одним із видів кредитних відносин, що передбачає надання кредитів із бюджету на принципах строковості, повернення, платності. Воно є ефективним інструментом стимулювання соціально-економічного розвитку держави, який порівняно з бюджетним фінансуванням вимагає у кінцевому рахунку менших витрат бюджетних коштів, адже кредитні ресурси підлягають поверненню до бюджету через обумовлений період часу (часто разом із відсотками). Бюджетне кредитування в умовах гострої нестачі бюджетних ресурсів дає змогу державі активно впливати на економічні процеси у країні без особливих фінансових втрат, підвищуючи відповідальність позичальників та ефективність використання бюджетних коштів.

Проблематику надання кредитів за рахунок коштів державного бюджету розглядають у своїх наукових дослідженнях такі вітчизняні вчені, як: В. Андрущенко, В. Дем'янишин, Ц. Огонь, В. Опарін, В. Письменний, Л. Сафонова, В. Федосов, С. Юрій та ін. Проте у сфері бюджетного кредитування в Україні відбувається багато змін, що проявляються, насамперед, у нормотворчому процесі. Динамічність розвитку сфери бюджетного кредитування обумов-

лює необхідність постійного її моніторингу та наукових пошуків з приводу підвищення ефективності надання й освоєння кредитів за рахунок коштів державного бюджету.

Відповідно до вищезазначеного завданнями нашого дослідження є аналіз надання та погашення позик за рахунок коштів державного бюджету, а також виявлення основних проблем бюджетного кредитування в Україні на сучасному етапі й обґрунтування системи рекомендацій щодо їх вирішення.

Кредитні відносини, у яких держава виступає кредитором, мають певні специфічні риси. Особливостями держави як кредитора є:

- наявність у її розпорядженні значних фінансових ресурсів, зокрема ресурсів державного бюджету;
- надання кредитів на пільгових умовах;
- надання кредитів на розвиток пріоритетних галузей народного господарства, а також на вирішення важливих соціальних проблем;
- встановлення законодавчих норм, які регламентують дані кредитні відносини;
- наявність у її розпорядженні відповідної статистичної бази та інструментів впливу на позичальників [1, 49].

Згідно з Бюджетним кодексом України кредитування бюджету охоплює операції щодо надання коштів з бюджету, внаслідок чого виникають боргові зобов'язання перед бюджетом (в тому числі бюджетні позички та фінансова допомога з бюджету на поворотній основі), та операції з повернення кредитів до бюджету [2]. Метою надання кредитів є проведення певної економічної політики, а не управління ліквідністю чи отримання прибутків.

Бюджетні кредити не є видатками бюджету. Вони, разом із останніми, як зазначено у вітчизняному законодавстві, належать до складу витрат бюджету. У результаті надання позик з державного бюджету виникають фінансові зобов'язання позичальників, що полягають в обов'язковому поверненні бюджетних коштів відповідно до умов кредитування. З моменту надання бюджетних кредитів у державі виникає право вимагати від позичальників їх повернення. При цьому на вимоги щодо погашення зазначеної заборгованості позовна давність не поширюється [2]. Органами стягнення простроченої заборгованості суб'єктів господарювання перед державою є органи Державної податкової служби України.

Кошти, які надходять до державного бюджету у зв'язку із погашенням боргових зобов'язань, можуть бути спрямовані як на подальше надання кредитів, так і на здійснення видатків бюджету.

Порядок обслуговування операцій із надання та повернення бюджетних кредитів регламентується Наказом Міністерства фінансів України "Про затвердження Порядку обслуговування державного бюджету за видатками та операціями з надання та повернення кредитів, наданих за рахунок коштів державного бюджету" № 1223 від 30.09.2011 р. Планові суми надання державних кредитів та їх повернення щорічно затверджуються у Законі України "Про Державний бюджет України".

Головний розпорядник бюджетних коштів, якому законом передбачені бюджетні призначення для надання кредитів, визначає кредитора, котрий має право використовувати такі бюджетні призначення у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Позичальники отримують кредити на підставі укладених кредитних договорів та підтвердних документів і не включаються до мережі розпорядника бюджетних коштів. Кредитор спрямовує відповідні бюджетні ресурси на кредитування визначених бюджетних програм, а позичальник забезпечує використання позик за їх призначенням. Відповідальність за цільове використання коштів, наданих у вигляді кредиту з державного бюджету, а також за їх своєчасне та повне повернення несуть кредитор та позичальник [3].

Операції з надання бюджетних кредитів здійснюють органи Державної казначейської служби України шляхом проведення платежів з реєстраційних і спеціальних реєстраційних рахунків кредиторів, відкритих в органах казначейської служби, відповідно до кошторисів та планів надання кредитів із загального фонду державного бюджету, планів спеціального фонду державного бюджету або планів використання бюджетних коштів відповідно до умов кредитних договорів. Органи Державної казначейської служби України контролюють цільове спрямування бюджетних коштів на стадії проведення платежу на підставі підтвердних документів, наданих кредиторами (кредитних договорів, платіжних доручень, інших підтвердних документів). Органи Державної казначейської служби України здійснюють платежі за дорученнями розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів у разі наявності в обліку зареєстрованих бюджетних зобов'язань [3].

Повернення кредитів, наданих за рахунок коштів державного бюджету, та сплата

відсотків за користування ними здійснюється згідно з Законом “Про Державний бюджет України” на відповідний рік, іншими нормативно-правовими актами та кредитним договором.

Аналіз вітчизняної практики бюджетного кредитування свідчить, що упродовж останніх років існує тенденція до зростання обсягу кредитів (рис. 1). Упродовж 2007–2011 рр. обсяг кредитів, наданих за рахунок коштів Державного бюджету України, щорічно зростає. Винятком був лише 2009 р., що пов’язано зі світовою фінансовою кризою, яка розпочалась у 2008 р. та значно вплинула на формування і виконання Державного бюджету України у 2009 р.

Якщо ж розглядати аналізований показник у відносному вираженні, то варто зазначити, що порівняння обсягу кредитів та загального обсягу видатків бюджету свідчить про відносно стабільний обсяг наданих бюджетних кредитів у 2007–2010 рр. Так, у 2007 р., 2008 р. та 2010 р. зазначений відносний показник коливався у межах 1,4% –

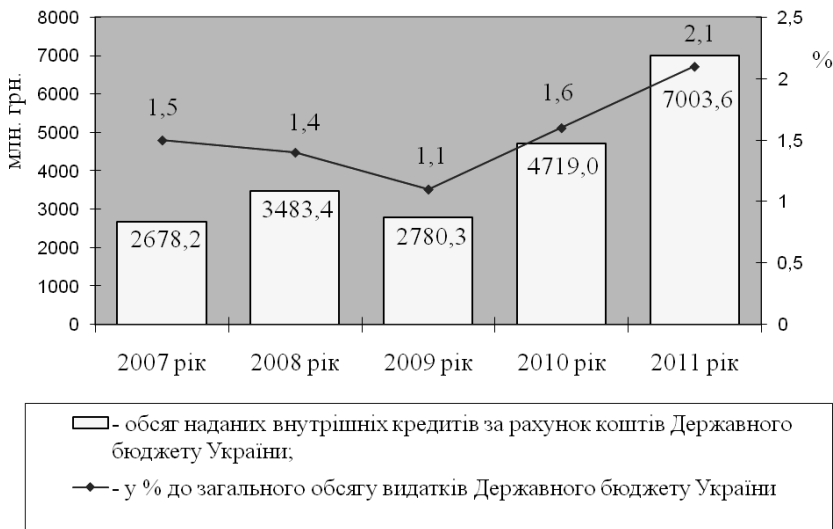
1,6%. Дещо менше значення цей показник мав у 2009 р. – 1,1%, що спричинено тією ж світовою фінансовою кризою (рис. 1).

Аналогічну картину можна спостерігати, розглядаючи динаміку частки загально-го обсягу кредитів, наданих за рахунок коштів державного бюджету, у ВВП України за 2007–2011 рр. У 2007–2008 рр. та 2010 р. вона становила 0,4%. У 2009 р. її значення було дещо меншим – 0,3%. А у 2011 р. така частка становила 0,5%.

У 2011 р. спостерігається абсолютне та відносне зростання обсягу кредитів. Тобто, останнім часом бюджетне кредитування застосовується державою активніше, що є позитивним моментом.

Лівову частку у структурі кредитів займають кредити на розвиток економіки (табл. 1). Так, упродовж 2009–2011 рр. більше 95% загального обсягу кредитів з державного бюджету було спрямовано на економічну діяльність.

Така структура кредитів відповідно до функціональної класифікації, на наш погляд,



**Рис. 1. Динаміка обсягів кредитів, наданих за рахунок коштів Державного бюджету України, та їх відношення до загального обсягу видатків бюджету упродовж 2007–2011 рр.\***

\* Побудовано на основі [4].

є цілком логічною, що пов'язано із особливостями функціонування соціальної сфери та потенційними труднощами повернення позик, спрямованих на соціальні цілі. Натомість, сектор реальної економіки здатний ефективніше освоювати бюджетні кредити та виконувати кредитні зобов'язання перед бюджетом.

Аналіз структури кредитів на розвиток економіки, наданих за рахунок коштів Державного бюджету України у 2011 р., свідчить, що найбільшу частку у загальному обсязі зазначених позик становлять кредити, спрямовані у галузь сільського господарства (41%). Значну питому вагу мають також кредити, надані на розвиток транспорту (37%).

Іншими важливими напрямками кредитування були паливно-енергетичний комплекс та обробна промисловість (рис. 2).

Загалом структура кредитів на розвиток економіки з Державного бюджету України, на нашу думку, є досить прийнятною. У подальшому бюджетне кредитування за рахунок коштів державного бюджету доцільно здійснювати у напрямку стимулювання інноваційних та високотехнологічних проектів.

Аналіз виконання планових показників щодо надання позик з державного бюджету та повернення кредитів до бюджету вказує на неефективне планування цього виду показників (табл. 2).

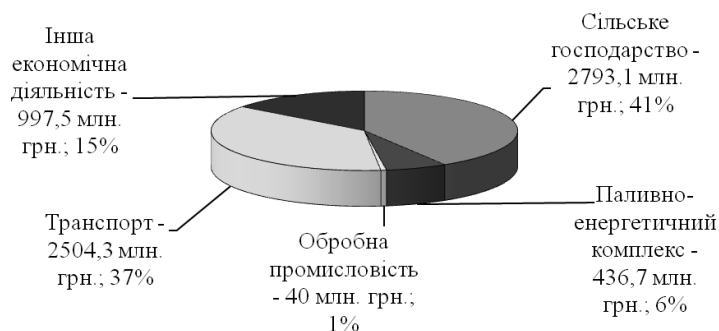
Таблиця 1

**Структура надання кредитів за рахунок коштів Державного бюджету України згідно з функціональною класифікацією упродовж 2009–2011 рр.\***

(млн. грн.)

Напрямки надання внутрішніх кредитів	2009 р.		2010 р.		2011 р.	
	сума	%	сума	%	сума	%
Загальнодержавні функції	41,4	1,5	–	–	–	–
Економічна діяльність	2651,1	95,4	4593,7	97,4	6771,6	96,7
Охорона навколишнього природного середовища	9,1	0,3	–	–	–	–
Житлово-комунальне господарство	25,3	0,9	44,1	0,9	113,4	1,6
Освіта	–	–	8,9	0,2	1,5	0,0
Соціальний захист та соціальне забезпечення	53,4	1,9	72,3	1,5	117,1	1,7
Всього	2780,3	100	4719,0	100	7003,6	100

\* Складено на основі [4].



**Рис. 2. Структура кредитів на розвиток економіки за рахунок коштів Державного бюджету України в 2011 р.\***

\* Побудовано на основі [4].

Таблиця 2

Виконання планових показників надання внутрішніх кредитів за рахунок коштів  
Державного бюджету України та їх повернення за 2007–2011 рр.\*

(млн. грн.)

Показники	2007 р.			2008 р.			2009 р.			2010 р.			2011 р.		
	план	факт	% вико- нання	план	факт	% вико- нання	план	факт	% вико- нання	план	факт	% вико- нання	план	факт	% вико- нання
Надання внутрішніх кредитів	3962,4	2678,2	67,6	5630,5	3483,4	61,9	3872,1	2780,3	71,8	6565,3	4719,0	71,9	13254,8	7003,6	52,8
Повернення внутрішніх кредитів	-1979,9	-1150,5	58,1	-1570,1	-748,6	47,7	-4126,8	-3930,2	95,2	-5517,8	-3427,0	62,1	-15201,2	-2288,7	15,1
Внутрішнє кредитування	1982,5	1527,7	—	4060,4	2734,8	—	-254,7	-1149,9	—	1047,5	1292,0	—	-1946,4	4714,9	—

\* Складено на основі [4].

\*\* У таблиці зазначені планові показники з урахуванням внесених змін.

Так, упродовж 2007–2011 рр. щорічно спостерігалось значне недовиконання планових показників щодо надання та повернення внутрішніх кредитів до Державного бюджету України. У 2011 р. з держбюджету надано кредитів на суму понад 7 млрд. грн. (52,8% від плану), а повернено коштів за кредитами на суму понад 2 млрд. грн. (15,1% від плану). Зазначене свідчить про існування проблем щодо вчасного повернення кредитів. Це підтверджує і той факт, що станом на 01.04.2011 р. прострочена заборгованість позичальників перед державою становила 2025,4 млн. дол. США [5].

Аналіз показників табл. 2 також вказує на те, що в Україні бюджетні кредити надаються за залишковим принципом. Зазначений факт є вкрай негативним і потребує пильної уваги з боку уряду. Певні кроки у цьому напрямку уже зроблено. Зокрема, відповідно до змін, внесених до Бюджетного кодексу у 2012 р., видатки загального фонду бюджету на компенсацію відсотків, сплачуваних банкам та/або іншим фінансовим установам за кредитами, отриманими громадянами на будівництво (реконструкцію) чи придбання житла, визначено захищеними видатками Державного бюджету України [5]. Незважаючи на це, зазначена проблема все ще залишається невирішеною.

Бюджетні кредити надаються як із загального, так і зі спеціального фондів бюджету. Так, у 2011 р. 98,2% бюджетних кредитів було надано за рахунок спеціального фонду Державного бюджету України.

Досвід зарубіжних країн щодо бюджетного кредитування може бути корисним для України у частині створення окремого фонду, який формувався б за рахунок бюджетних коштів та був призначений для управління процесами надання і повернення бюджетних кредитів. У Великобританії функціонує подібний Національний фонд

позик, а у Франції – Фонд економічного та соціального розвитку [7, 155].

Напрямки й обсяги надання кредитів залежать від наступних факторів: стратегічних цілей розвитку держави; масштабів кредитних програм, які реалізуються через бюджет; ефективності виконання державного бюджету. У 2012 р. з Державного бюджету України надаються кредити на: реконструкцію гідроелектростанцій; модернізацію та реконструкцію магістрального газопроводу “Уренгой-Помари-Ужгород”; мікрокредитування суб'єктів малого підприємництва; державне пільгове довгострокове кредитування на здобуття освіти; розвиток автомагістралей; здійснення державного пільгового кредитування будівництва (придбання) житла для окремих категорій громадян; розвиток фермерського господарства та багато інших [6].

Сьогодні в Україні спостерігається збільшення обсягів і напрямків застосування кредитних ресурсів, наданих із державного бюджету. Зазначені процеси пов'язані з активною нормотворчою діяльністю. Проте нормативно-правове забезпечення надання кредитів за рахунок коштів Державного бюджету України та їх повернення потребує суттєвого доопрацювання.

Отже, з метою перетворення бюджетного кредитування на дієвий інструмент стимулювання соціально-економічного розвитку України доцільно здійснювати його удосконалення у наступних напрямках:

- активізувати практику надання кредитів за рахунок коштів Державного бюджету України;

- привести нормативно-правові акти, які регламентують порядок надання та повернення бюджетних кредитів у відповідність до міжнародної практики та вітчизняних реалій, уніфікувати та узгодити нормативне забезпечення;

- створити у складі Державного бюджету України окремий фонд;

– підвищити якість планування показників щодо надання та повернення внутрішніх кредитів до державного бюджету;

– усунути практику надання бюджетних кредитів за залишковим принципом;

– чіткіше окреслити відповідальність за невчасне повернення бюджетних позик.

Запропоновані заходи сприятимуть підвищенню ефективності надання бюджетних кредитів за рахунок коштів Державного бюджету України та сприятимуть успішному розвитку національної економіки.

### Література

1. *Державний кредит: навчально-методичні матеріали до вивчення курсу* / Н. П. Лубкей, О. І. Тулай, Н. І. Карпишин та ін. – Тернопіль: ТНЕУ, 2008. – 106 с.
2. *Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-17* (у редакції від 07.11.12 р.) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. *Наказ Міністерства фінансів України "Про затвердження Порядку обслуговування державного бюджету за видатками та операціями з надання та повернення кредитів, наданих за рахунок коштів державного бюджету"* № 1223 від 30.09.2011 р. / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article%3fart\\_id=319348&cat\\_id=285157](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article%3fart_id=319348&cat_id=285157).
4. *Річні звіти про виконання Державного бюджету України / Державна казначейська служба України* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=147449&documentList\\_stind=1](http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=147449&documentList_stind=1).
5. *Державний борг та гарантований державою борг* / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat\\_id=287148](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=287148).
6. *Закон України "Про Державний бюджет України на 2012 рік" № 4282-17 від 22.12.2011 р.* / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4282-17>.
7. *Письменний В. Бюджетне кредитування економіки в умовах ринкових перетворень // Світ фінансів. – 2011. – № 2. – С. 151–158.*