

УДК 339.278

Пасічник Ю. В.

*доктор економічних наук, професор,
Класичний приватний університет, м. Запоріжжя*

Pasichnyk Y. V.

*Doctor of Economic Sciences, Professor,
Classic Private University, Zaporozhye*

СТРАТЕГІЯ БОРГОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ: СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

THE STATE DEBT STRATEGY POLICY: CURRENT TRENDS AND PROSPECTS

Анотація. У роботі досліджено вплив державного боргу на макроекономічний розвиток країни. Здійснено аналіз структури зовнішнього та внутрішнього боргу держави на основі статистичних даних. Наведено інформацію щодо управління державним боргом України про темпи зростання й погашення боргу в період з 2010 по 2015 р., стан зовнішньої заборгованості держави. Зроблено висновки, а також обґрунтовано пропозиції щодо ефективного управління зовнішнім і внутрішнім боргом держави.

Ключові слова: державний борг, боргова політика, зовнішній і внутрішній борг, гарантований державою борг, позика.

Вступ та постановка проблеми. Сучасні глобалізаційні процеси, що супроводжують усі сфери економічної системи світу, вимагають від керівництва країн побудови адекватної внутрішньої фінансової політики, що дозволить вчасно реагувати на економічно-політичні зміни та вживати оперативних заходів. Епохальною проблемою сьогодення є значна дефіцитність бюджетів та неспроможність влади їх збалансувати за рахунок внутрішніх резервів. Питання скорочення державного боргу є визначальним для економіки України, адже наявність боргових зобов'язань значно впливає на темпи економічного зростання країни та визначення пріоритетних напрямів фінансової та бюджетної політики.

Намагання уряду щодо стабілізації економіки та управління боргом в умовах фінансової кризи, що охопила світ, на жаль, не мають позитивних зрушень, а лише супроводжуються стрімким падінням економіки, знеціненням національної валюти, скороченням золотовалютних запасів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання впливу державного боргу, що є кількісним вираженням співвідношення позик та кредитів держави, на національну економіку завжди були в центрі уваги науковців.

Так, проблеми управління державним боргом знайшли своє відображення в працях науковців західної економічної науки, таких як Д. Рікардо, Р. Макконнелл, П. Самуельсон, А. Сміт, М. Фрідмен та ін. Питанням визначення векторів боргової політики, механізмів управління зовнішнім та внутрішнім боргом держави присвячено праці значної кількості українських науковців, зокрема, Т. Богдана, О. Василика, В. Дем'янишина, А. Крисоватого, І. Лютого, Ц. Огня, К. Павлюк, Л. Сідельникової, К. Швабія, С. Юрія та ін.

Водночас, незважаючи на значні здобутки вчених, недостатньо уваги надано рисам перманентного зростання боргових зобов'язань та борговій політиці держави в умовах глобальної фінансової кризи.

Беручи до уваги окреслені проблеми, варто зазначити, що актуальними залишаються питання розробки боргової стратегії, адже саме реалізація певних заходів дозволить поліпшити боргову ситуацію в державі та реалізовувати обґрунтовану політику здійснення запозичень.

Метою даної роботи є визначення основних етапів виникнення та розвитку боргових зобов'язань в Україні, аналіз сучасних механізмів управління державним боргом.

Результати дослідження. Економічна ситуація в Україні характеризується загрозливим зростанням боргових навантажень, що виступає одним із базових факторів сповільнення розвитку країни.

Державний борг України почав утворюватися та накопичуватися із часів отримання незалежності. Основними домінантами виникнення боргу держави вважають залучення прямих кредитів НБУ та надання державних гарантій щодо іноземних кредитів підприємницьких структур, що активно здійснювались у 1991–1994 рр. Спад економіки (1995–1996 рр.), скорочення виробництва та падіння купівельної спроможності населення, спонукало тогочасний уряд країни з метою стабілізації та підтримки економіки скористатися зовнішніми позиками від міжнародних фінансових організацій економічного розвитку – МВФ, Світового банку, ЄБРР, що неминуче призвело до нагромадження боргових зобов'язань.

Новою редакцією Бюджетного кодексу України здійснено розмежування «державного боргу» та «гарантованого державою боргу». Зокрема, п. 20 ст. 2 кодексу визначено: «державний борг – загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають унаслідок державного запозичення. Державний борг складається із прямого й гарантованого боргів. Прямий борг – це загальна сума безумовних боргових зобов'язань країни за отримані та непогашені на визначену дату кредити (позики), які з'являються в результаті державних запозичень. Гарантований борг – це загальна сума боргових зобов'язань резидентів України за отримані та непогашені на визначену дату кредити (позики), що з'являються внаслідок запозичення, забезпечені державними гарантіями» [2]. Залежно від джерел, з яких здійснюються запозичення, державний борг може бути внутрішнім чи зовнішнім. Граничний розмір внутрішнього й зовнішнього державного боргу встановлюється на кожний бюджетний період Законом про державний бюджет України [4].

Отже, державний борг може бути фінансовим інструментом і об'єктом управління одночасно. Як фінансовий інструмент державний борг забезпечує можливість законодавчим та виконавчим органам влади здійснювати вплив на грошовий обіг, фінансовий ринок, інвестиції,

виробництво, зайнятість, на рівень заощаджень та інші економічні процеси (табл. 1).

Загальна ситуація щодо боргових зобов'язань в Україні з 2010 по 2013 р. характеризувалась перманентним зростанням суми боргу та скороченням у 2014 р. на 4,6%, але в структурному співвідношенні сума зовнішнього боргу держави 2013 р. скоротилась на 1,1 млрд. дол. США, що стало результатом стабілізаційних дій уряду країни.

Так, з метою стабілізації економіки України урядом було напрацьовано «Середньострокову стратегію управління державним боргом на 2013–2015 роки» [7], де було передбачено: відношення обсягу державного боргу до ВВП – на рівні не більш як 30,6%, 30,9% і 31%, а частка державного внутрішнього боргу – не менш як 50% [7]. Реальний стан речей демонструє такі показники (табл. 2).

Отже, звітні данні Мінфіну констатують, що стрімке скорочення ВВП 2014 р. на 28,1% проти 2013 р. негативно вплинуло на частку боргових зобов'язань у ВВП, а саме їхнє зростання становило 32,8%. Відповідно, визначені стратегічні вектори подолання боргового явища не були дотримані, а поглиблення наслідків фінансової кризи зумовило необхідність нових запозичень.

Реакцією уряду на таку ситуацію стало прийняття низки нормативних актів щодо управління боргом держави. Так, Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» Міністерству фінансів України надано дозвіл здійснювати правочини щодо зовнішнього державного та гарантованого державою боргу шляхом обміну (зміни умов діючих позик), випуску та продажу боргових зобов'язань держави [5]. Було встановлено перелік зовнішніх боргових зобов'язань країни, щодо яких можлива зміна умов запозичень, та визначено право Кабінету Міністрів України та міських рад приймати рішення про тимчасове зупинення здійснення платежів за всіма або деякими борговими зобов'язаннями Законом України «Про особливості здійснення правочинів з державним, гарантованим державою боргом та місцевим боргом» від 19.05.2015 р. [6] та Розпорядженням Кабміну про «Деякі питання вчинення у 2015 році правочинів з державним боргом за державними зовнішніми запозиченнями та гарантованим державою боргом» [3]. Як наслідок упровадження зазначених заходів

Таблиця 1

Динаміка обсягу державного та гарантованого державою боргу України за 2010–2015 рр. (млрд. дол. США)

	31.12.10	31.12.11	31.12.12	31.12.13	31.12.14	01.12.15
Загальна сума державного та гарантованого державою боргу	54,3	59,2	64,5	73,2	69,8	65,1
Внутрішній борг	19,5	21,7	25,8	35,5	31,0	22,2
Зовнішній борг	34,8	37,5	38,7	37,6	38,8	42,9

Джерело: побудовано автором за даними [8]

Таблиця 2

Співвідношення боргових зобов'язань України та ВВП за 2010–2015 рр., %

Стаття	31.12.10	31.12.11	31.12.12	31.12.13	31.12.14	01.12.15
ВВП, млрд. дол. США*	136,4	163,2	175,8	183,3	131,8	118,4**
Частка загального боргу держави у ВВП, %	39,8	36,3	36,7	39,9	53,0	55,0
Частка загального внутрішнього боргу у ВВП, %	14,3	13,3	14,7	19,4	23,5	18,8
Частка загального зовнішнього боргу у ВВП, %	25,5	23,0	22,0	20,5	29,4	36,2

* Оперативні дані.

** Інформація зазначена без АКР та окупованих областей Донбасу.

Джерело: побудовано автором за даними Міністерств фінансів України

було відмічено перерозподіл пропорції внутрішнього та зовнішнього боргу (рис. 1).

Отже, як свідчать дані рис. 1, частка зовнішнього боргу України за 11 місяців 2015 р. становила вже 65,9%, у той час як 2014 р. вона знаходилась на рівні 55,6%. Окрім зростання обсягів боргу 2015 р., найбільш активно державний борг накопичувався до 2013 р. як результат залучення державою позик для фінансування дефіциту бюджету. Додатково зростання державного боргу відбувалось більш активно в частині внутрішніх запозичень (рис. 1). Так, з 2010 по 2013 р. частка зовнішнього боргу скоротилась з 64,02% до 51,42%, тенденцію до зростання мала частка емісійних позик у структурі державного внутрішнього боргу, а також частка гарантованих зобов'язань у структурі загального боргу [1].

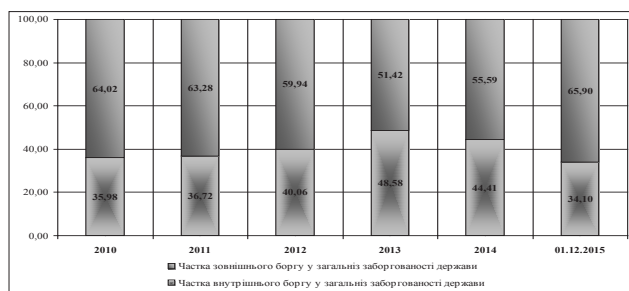


Рис. 1. Динаміка змін внутрішнього й зовнішнього боргу України за 2010–2015 рр., %

Джерело: розраховано автором за даними Міністерств фінансів України

Варто відзначити, що сам по собі обсяг державного боргу в абсолютному вираженні не дає повної інформації про стан економіки держави та її платоспроможність. Значна частина європейських країн із метою оцінки здатності країни-позичальника виконувати свої зобов'язання з погашення та обслуговування накопиченого боргу використовують так звані боргові коефіцієнти. До таких показників доцільно віднести співвідношення зростання розміру ВВП та обсягу державного боргу, що дозволяє визначити рівень боргового навантаження на економіку країни і відображає її потенційні можливості з виконання своїх боргових зобов'язань (табл. 2), граничним вважається позначка 50%. Статистичні дані щодо розміру ВВП та державного боргу в Україні за останні п'ять років відображають негативну тенденцію. Так, у 2014 р. у результаті значного знецінення гривні та інфляційних процесів розмір боргового навантаження в Україні становив 53,0%, за даними Мінфіну, за 11 місяців 2015 р. цей показник становив уже 55,0% [8].

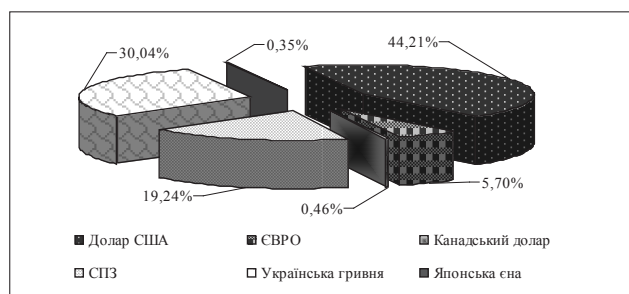


Рис. 2. Структура державного та гарантованого державою боргу в розрізі валют погашення станом на 01.12.2015 р.

Джерело: побудовано автором за даними Міністерств фінансів України

Одним із негативних факторів сьогодення є той факт, що у структурі боргу країни, у розрізі валют, станом на 01.12.2015 р. найбільшим є борг, номінований у дол. США – 44,21% (рис. 2), а як відомо, зростання питомої ваги боргу, номінованого в іноземній валюті, призводить до збільшення витрат уряду з обслуговування боргових зобов'язань, що також будуть номіновані в іноземній валюті, що неминуче призведе до подальшого скорочення валютної пропозиції та девальвації гривні. Ця обставина є однією з підстав щодо проведення реструктуризації заборгованості країни перед зовнішніми приватними кредиторами.

Отже, результати виконаного дослідження вказують на необхідність та доцільність здійснення урядом заходів щодо стабілізації національної валюти та реструктуризації боргових зобов'язань. Перші кроки в цьому напрямі було здійснено шляхом підписання Угоди з реструктуризації державного боргу між Міністерством фінансів України та комітетом приватних зовнішніх кредиторів.

Серед положень вищезазначеної угоди з реструктуризації містяться наступні: зниження основної суми боргу (на 20%, або на 3,8 млрд. дол. США); деяке підвищення відсоткової ставки за борговими зобов'язаннями (з 7,22% до 7,75%); зміна термінів погашення боргу (терміни перенесені з 2015–2023 рр. на 2019–2027 рр.) тощо [1].

Але, незважаючи на здійснені кроки, уряду варто вживати більш радикальних заходів, що сприятимуть не лише скороченню боргових зобов'язань, але й стимулюватимуть розвиток економіки.

Висновки. Отже, обмеженість фінансових ресурсів, скорочення виробництва та зростання обсягів надання соціальних гарантій населення є одними з детермінантів наявності бюджетного дефіциту на всіх рівнях бюджетної системи України. Значна частина боргів, що накопичувалася протягом останніх 20 років, та намагання збалансування державного бюджету призвели до збільшення суми державного боргу. Заходи, які вживає уряд, не завжди приносять позитивні результати. Ми вважаємо, що за сучасних умов падіння економіки в результаті фінансової кризи доцільним є створення єдиної системи управління державним боргом. Органічна взаємодія внутрішнього й зовнішнього боргів, забезпечення їх безперешкодного взаємного заміщення на основі здійснення єдиної боргової політики, об'єктивність планування операцій із залучення, обслуговування та погашення державних запозичень дозволять: оптимізувати період обігу, погашення та прибутковості державних цінних паперів; мінімізувати несприятливий вплив коливання курсів іноземної валюти й відсоткових ставок на міжнародних фінансових ринках на величину державних запозичень; оптимізувати бюджетні видатки на обслуговування державного боргу; своєчасно та в повному обсязі виконувати зобов'язання перед кредиторами.

Одним із важливих кроків у напрямі вдосконалення механізмів управління боргом має стати доопрацювання та врегулювання чинного законодавства в царині управління боргом. Зокрема, прийняття закону про державний борг, що спинятиме визначенню пріоритетних напрямів боргової політики держави та дозволить усунути нерегульованість окремих нормативних актів, пов'язаних із питаннями погашення та обслуговування боргових зобов'язань держави.

Ураховуючи, що в Україні основними напрямками бюджетної політики є забезпечення соціальних гарантій населення, а бюджетні ресурси є «бюджетом проїдання», уряду варто розробити стратегію реформатування отри-

маних запозичень на погашення боргу та інноваційний розвиток країни, тим самим стимулюючи суб'єктів господарювання до нарощення виробничих потужностей та виходу з «тіні» тощо.

Отже, політика уряду в галузі управління боргом має

бути спрямована не лише на подолання наслідків фінансової кризи та скорочення боргового навантаження шляхом укладання угод про реструктуризацію боргу та випуску державних цінних паперів, але й охоплювати всі галузі економіки, стимулюючи та підтримуючи їх.

Список використаних джерел:

1. Аналітичний огляд стану державного боргу та його впливу на фінансовий ринок України станом на 01.09.2015 р. – К. : Рюрик, 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gurik.com.ua/documents/research/REVIEW_debt.pdf.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. Деякі питання вчинення у 2015 році правочинів з державним боргом за державними зовнішніми запозиченнями та гарантованим державою боргом : Розпорядження Кабінету міністрів України № 859-р від 27.08.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/859-2015-%D1%80>.
4. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / Кол. авторів ; заг. ред., передм. Ф.О. Ярошенка. – К. : Зовнішня торгівля ; УДУФМТ, 2010. – 592 с.
5. Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» : Закон України, №0217-VIII від 02.03.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/217-19>.
6. Про особливості здійснення правочинів з державним, гарантованим державою боргом та місцевим боргом : Закон України, № 436-VIII від 19.05.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-19>.
7. Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2013–2015 роки : Постанова Кабінету Міністрів України, № 320 від 29.04.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/320-2013-%D0%BF>.
8. Статистичні матеріали щодо державного та гарантованого державою боргу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/news/view/statystychni-materialy-shchodo-derzhavnoho-ta-harantovanoho-derzhavoiu-borhu-ukrainy-u-rotsi?category=borg&subcategory=garantovanij-derzhavoiu-borg-ukraini>.
9. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/news/bjudzhet>.

Анотація. В роботі досліджується вплив державного боргу на макроекономічне розвиток країни. Здійснено аналіз структури зовнішнього та внутрішнього боргу держави на основі статистичних даних. Представлена інформація об управлінні державним боргом України, о темпах росту і погашенні боргу в період з 2010 по 2015 г., о состоянии внешней задолженности государства. Сделаны выводы, а также внесены предложения по эффективному управлению внешним и внутренним государственным долгом.

Ключевые слова: государственный долг, долговая политика, внешний и внутренний долг, гарантированный государством долг, заем.

Summary. In article we research negative and positive influence of a public debt on macroeconomic development. The analysis of structure of the external and internal public debt on the basis of statistical data is carried out. The contains information about how to manage public debt of Ukraine, on the growth of domestic debt and its repayment in the period from 2010 to 2015, as well as on the state of the external debt of the state. Conclusions are drawn, and also suggestions for improvement the practice of public debt management are made.

Key words: public debt, debt policy, foreign and domestic debt, government guaranteed debt, loan.