

## СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО БОРГУ ТА ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ ЗАБОРГОВАНІСТЮ В УКРАЇНІ

Безштанько Д.В.

Університет банківської справи Національного банку України

Стирська О.І.

Львівський інститут банківської справи

Університету банківської справи Національного банку України

Розкрито сутність державного боргу. Досліджено стан та структуру державного боргу України. Оцінено ефективність управління державним боргом. Виявлено проблеми, що виникають в процесі управління державною заборгованістю. Виділено фактори впливу на процес управління державною заборгованістю. Окреслено шляхи вирішення проблем у сфері управління державною заборгованістю.

**Ключові слова:** державний борг, управління державною заборгованістю, ефективність управління, фактори впливу, проблеми управління державною заборгованістю.

Державний борг, як важлива складова державних фінансів продовжує привертати увагу як зарубіжних, так і вітчизняних науковців. Це пов'язано передусім із тим, що в сучасних складних умовах, коли впроваджуються реформи та заходи стабілізації економічної та зовнішньополітичної ситуації в Україні, уряд здійснює нові запозичення як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках. Водночас продовжує зростати дефіцит державного бюджету і значні обсяги запозичень спрямовуються на його покриття. Дослідження сутності та основних проблем управління державною заборгованістю має не лише теоретичне значення, адже надмірне зростання державного боргу та відповідно відсотків за користування запозиченими коштами, особливо в сучасних умовах, може призвести до серйозних небажаних наслідків, навіть до дефолту.

**Постановка проблеми.** Проблема управління державною заборгованістю набуває все більшої актуальності в сучасних складних умовах розвитку української економіки, оскільки стосується глибинних економічних процесів та впливає безпосередньо на розвиток всіх сфер економіки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню сутності, структури та особливостей управління державним боргом присвячено багато наукових праць вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема: Т. Вахненко, М. Вихлюк, Ю. Воробйов, В. Дудченко, О. Гриценко, О. Жулин, І. Заверуха, Ю. Іваненко, О. Карапетян, О. Карапка, В. Козюк, В. Крикунова, О. Лук'янихіна, Л. Маханець, А. Машко, І. Плец, А. Попкова, О. Присяжнюк, Г. Рибалко, В. Руденко, Л. Синявська, О. Прутська, К. Фурманець, Н. Шишкіна та багато інших.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Водночас, віддаючи належне наявним науковим напрацюванням, подальшого дослідження потребують проблеми, що виникають при управлінні державною заборгованістю в Україні, оскільки глибоке дослідження проблем дасть змогу знайти шляхи їх вирішення.

**Метою статті** є розкриття сутності державного боргу та виявлення основних проблем управління державною заборгованістю в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Державний борг як макроекономічний важіль державного регулювання економіки дозволяє виконати поставлені завдання та сприяти розвитку економіки, залучити кошти для вирішення важливих економічних питань і реалізувати проекти. Водночас, як стверджує Т. Вахненко, накопичення державного боргу несе з собою негативні ефекти, адже значна величина цього

показника збільшує витрати на обслуговування державного боргу, знижує фінансову стійкість та загрожує економічній безпеці держави [1, с. 118].

В вітчизняній науковій літературі з питань державних фінансів існує кілька підходів до трактування сутності державного боргу. Так, В. Федосов наводить таке визначення: «державний борг – сума усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань держави перед внутрішніми і зовнішніми кредиторами, а також відсотків за ними (включаючи гарантії за кредитами, що надаються іноземними позичальниками державним підприємствам)» [2, с. 228].

За словами Ю. Воробйова «державний борг слід розглядати як борг безпосередньо держави, її органів, установ, організацій та борг, що утворюється економічними суб'єктами країни за якими держава надала гарантії або не надала гарантії, але вимушена нести відповідний тягар, бо відмова від таких зобов'язань може нанести значні втрати усій соціально-економічній системі та загрожує фактичному існуванню держави» [3, с. 23-30].

У фінансовій енциклопедії подано трактування сутності державного боргу як системи фінансових зобов'язань держави перед юридичними та фізичними особами, резидентами та нерезидентами, іншими країнами, міжнародними організаціями та іншими суб'єктами міжнародного права, що виникають у результаті здійснення запозичень державою; пролонгації та реструктуризації боргових зобов'язань за попередні роки згідно із законодавством [4, с. 111].

В Україні законодавчо державний борг визначається Бюджетним кодексом (ст. 2) як загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок державного запозичення [5].

Загалом, розглянувши наукові підходи до визначення сутності державного боргу, можна стверджувати, що державний кредит: зумовлений необхідністю держави здійснювати фінансові запозичення в умовах ринкової економіки з метою забезпечення виконання функцій; обчислюється як сума всіх запозичень держави, в особі її органів, установ, організацій, та відсотків за користування позиченими коштами, а також зобов'язання за гарантованими державою кредитами; включає фінансово-економічні, організаційно-управлінські, юридичні, соціальні та інші заходи щодо управління державною заборгованістю, зокрема формування, перерозподілу, використання позикових коштів, пошук джерел їх повернення з урахуванням установлених відсотків, термінів, обсягів.

Ю. Воробійов пропонує розглядати державний борг з трьох позицій: як дуже негативне явище, якого треба уникати; як об'єктивно обумовлена необхідність спричинена виконанням державою її функцій, яку варто оцінювати на основі результатів, які виникають внаслідок формування державного запозичення; як об'єктивне явище, уникнути якого неможливо, проте яким необхідно ефективно управляти [3, с. 23-32].

Таким чином, державний борг є невід'ємною складовою державної діяльності. Однак не викликає сумнівів і той факт, що значний за розміром державний борг може призвести до негативних наслідків, зокрема: скорочення заощаджень; витіснення інвестицій державними запозиченнями; зменшення реальних доходів населення.

Варто зазначити, що в Україні щорічно при затвердженні закону про Державний бюджет Верховна Рада затверджує граничні обсяги державного боргу на наступний рік із відповідною розбивкою сум внутрішнього та зовнішнього боргу, а також граничний обсяг надання гарантій повернення коштів за кредитами.

Таким чином, в рамках даного дослідження пропонуємо під державним боргом розуміти складне економічне явище, що виникає внаслідок залучення державою фінансових ресурсів і розраховується як сума внутрішніх та зовнішніх державних запозичень, відсотків за користування ними, а також наданих гарантій за кредитами.

Аналіз стану та структури державного боргу України дозволив виявити тенденції зростання його обсягів. Так, у 2013 році загальна сума державного та гарантованого державою боргу становила 584,37 млрд. грн, що у 6,58 рази більше, ніж у 2007 році [6]. Варто відзначити різке зростання як внутрішнього, так і зовнішнього державного боргу впродовж аналізованого періоду 2007-2013 рр. Аналіз структури державного боргу України в розрізі термінів погашення показав, що основна сума державного боргу має бути сплачена Україною саме впродовж 2015-2018 рр. На нашу думку, така ситуація є загрозливою як для вітчизняної економіки, так і для національної безпеки загалом.

Оцінка структури державного боргу в розрізі валют погашення дозволяє стверджувати, що основна частина державних запозичень має бути повернена в доларах (43,9%). Що є причиною виникнення нових загроз в умовах знецінення національної валюти. 43,3% державних запозичень мають бути повернені у гривні.

Оцінка ефективності управління державним боргом показала, що індикатор відношення заборгованості уряду за державними цінними паперами до ВВП у 2013 р. становив 19,1%, що більше значення 2009 р. на 5,1%, що вказує на збільшення навантаження на державний бюджет та зростання частки боргових цінних паперів, за допомогою яких залучаються позикові фінансові ресурси. Водночас зростання обсягів державного боргу не супроводжується зростання ВВП, отже позичені кошти не спрямовуються на розширене відтворення і використовуються недостатньо ефективно.

Досліджуючи питання державного боргу та особливості управління державною заборгованістю варто зазначити, проблеми в управлінні ним виникають не при його абсолютному зростанні, а тоді, коли держава втрачає платоспроможність. Саме тому, державний борг варто проаналізувати у співвідношенні із обсягами ВВП і обсягами державного бюджету.

Серед чинників, що можуть спричинити проблеми управління державною заборгованістю варто також відзначити: зменшення надходжень до бюджету; спрямованість залучених коштів виключно на покриття дефіциту державного бюджету, а не на соціально-економічний розвиток країни; втрата довіри населення та інвесторів до державних цінних паперів, проектів, небажання потенційних кредиторів купувати боргові зобов'язання.

Загрозу економіці становить не стільки абсолютний показник державного боргу, стільки зростання суми витрат на його обслуговування. Водночас, у практиці управління державним боргом існують показники, що покликані виявити проблеми управління ним. Так, Міжнародний банк реконструкції та розвитку для кожної країни окремо, а також для регіональних груп країн і для країн із низьким та середнім рівнем доходів рекомендує використовувати наступні показники: зовнішній сукупний борг, % до експорту товарів і послуг; зовнішній сукупний борг, % до валового національного доходу; короткостроковий зовнішній борг за залишковим терміном погашення, % до загальної суми зовнішнього сукупного боргу; міжнародні резерви, % до зовнішнього сукупного боргу [7, с. 18].

Серед вітчизняних науковців поширена думка, що державний зовнішній борг має відноситися до ВВП – 50%, до річного експорту – 275%, погашення та обслуговування боргу до річного експорту – 30%, обслуговування зовнішнього боргу до річного експорту – 20% [8, с. 72]. О.Присяжнюк стверджує, що оптимальний рівень боргу для країн із розвинутою економікою перебуває в діапазоні 20–50% ВВП [9, с. 95].

Зазначимо, що Міністерство фінансів України здійснює розрахунок відношення державного боргу до ВВП. Розглянувши це відношення в Україні впродовж 2002-2013 рр. ми виявили тенденцію до зростання відношення державного боргу до ВВП внаслідок зростання обсягів державного боргу та зменшення ВВП. Водночас, до критичного обсягу співвідношення державного боргу до ВВП (60%) цей показник ще не наблизився.

Водночас, для України оптимальний рівень державного боргу, повинен бути нижчим, ніж для країн із розвинутою економікою, оскільки значна частка боргу в іноземній валюті, високий рівень валютних ризиків та низька ефективність державного сектору ускладнює процеси управління ним.

Зростання обсягів державного боргу в Україні є найважливішою проблемою, що потребує вирішення, адже у майбутньому виникне потреба обслуговування та погашення боргових зобов'язань, що може призвести до неспроможності задоволення нагальних соціально-економічних потреб, що загрожуватиме втратою суверенітету і руйнуванням вітчизняної фінансової системи.

Для вирішення проблем зростання обсягів державного боргу України та подолання негативних тенденцій боргової ситуації потрібно насамперед скоригувати боргову політику, зокрема скоротити обсяги дефіциту державного бюджету України, а основну частку залучених кредитних коштів спрямовувати на соціально-економічний розвиток економіки. Крім того, доцільно визначити єдину спільну методику його розрахунку та обчислення. Проте, скоротити ці обсяги важко, оскільки існує чимало факторів, що негативно впливають на процес управління державною заборгованістю, зокрема виділяємо: економічні; політичні; соціальні; організаційні; правові; міжнародні; інші фактори.

Найбільш важливими, на нашу думку, є саме економічні фактори, під якими розглядаємо оптимальне використання ресурсів, стабільність економіки держави, сприятливий інвестиційний клімат для іноземних і вітчизняних інвесторів, зростання обсягів ВВП, модернізація виробництва, підвищення конкурентоспроможності вітчизняних товарів тощо. Зрозуміло, що соціальні фактори впливу на державний борг орієнтовані безпосередньо на населення і на кожну людину зокрема з огляду на те, що частина видатків бюджету має соціальну спрямованість і сприяють поліпшенню якості життя населення. Водночас здорове, працездатне й успішне населення, безперечно, є основою успішного розвитку країни. Крім того, інформація про здійснення державних запозичень та їх витрачання має бути широкодоступною для населення. Що стосується політичних факторів, то від них залежить не лише ефективність управління державним боргом, а й розвиток економіки загалом. Політичні кризи, нестабільність ведуть до зменшення обсягів бюджетних надходжень, що в свою чергу стає причиною державних запозичень для покриття дефіциту державного бюджету.

Під правовими факторами розглядаємо сукупність законів і нормативно-правових актів, що регламентують процеси формування та управління державним боргом. Чітке законодавче забезпечення цих процесів сприятиме їх прозорості. Для ефективного управління державною заборгованістю необхідно щоб зазначені фактори були для цього сприятливими.

Крім того, серед проблем у сфері управління державним боргом в Україні варто віднести: витрачання запозичених коштів на поточні потреби, а не зміцнення економічного потенціалу країни і вирішення стратегічних задач, настання терміну виплат за позиками взятими у попередні роки, зменшення золотовалютного резерву країни.

Існують проблеми також у сфері контролю за залученням та використанням державних позик. Так, зокрема, сьогодні фактично відсутній механізм контролю за залученням та використанням місцевих позик. Рахункова палата досі не наділена повноваженнями щодо контролю за місцевими запозиченнями. Існують також проблеми з публічним оприлюдненням повної інформації щодо проведених аудитів, а також станом врахування пропозицій Рахункової палати Урядом та Верховною радою України.

Вирішити ці проблеми можна шляхом ухвалення закону, що регламентував би механізми, інструменти та засади управління державним боргом, оскільки в Україні досі не визначено сутність поняття «управління державним боргом» та «управління зовнішнім державним боргом», відсутні законодавчо визначені цілі управління державним боргом та політики державних запозичень. Залишаються суттєві прогалини у законодавстві щодо визначення пріоритетів та механізмів надання державних гарантій, ступеня відповідальності органів державної влади за результати реалізації проектів, пов'язаних з використанням державних гарантій.

Крім того, досі законодавчо не врегульовані операції активного управління державним боргом та методи регулювання боргу (порядок проведення конверсії та консолідації позик, реструктуризації державного боргу, обмін боргових зобов'язань тощо). Не передбачена система відповідальності посадових осіб за ефективність дій, що проводяться у сфері управління державним боргом.

Варто також відзначити ще одну проблему,

що потребує вирішення: в рамках підготовки Державного бюджету на наступний рік Міністерством фінансів розробляються прогнози державного боргу, проте, в них не враховано аналізу чутливості базових показників заборгованості до різких змін відсоткових ставок та обмінних курсів тощо, що є необхідною умовою для підвищення ефективності управління державним боргом.

Вагомую проблемою управління державною заборгованістю є значні обсяги, які сплачує держава, виконуючи зобов'язання позичальників, що одержали кредити під державні гарантії. Для підвищення ефективності управління процесом надання державних гарантій необхідно:

- законодавчого закріпити основні засади обліку та звітність за наданими державними гарантіями;
- конкретизувати форми надання державних гарантій;
- посилити контроль за позичальниками, що одержали кредити під державні гарантії;
- законодавчо закріпити механізм притягнення до матеріальної та кримінальної відповідальності позичальників, що одержали кредити під державні гарантії та уникають зобов'язань;
- розробити та затвердити процедури й критерії відбору проектів для отримання державних гарантій, визначення їх граничних обсягів і умов надання урядом;
- зменшити обсяги надання державних гарантій та зосередити увагу на проектах з високою соціально-економічною ефективністю.

Для зменшення рівня ризику неповернення кредитів, одержаних під державні гарантії, на нашу думку, доцільно впроваджувати також практику страхування неповернення кредиту у міжнародній страховій компанії; посилити контроль за оформленням документів відповідно до чинного законодавства, перевірка наявності страхового договору та застави; здійснювати контроль за рухом грошових коштів на рахунках позичальника і погашення ним основної суми кредиту та відсотків за користування ним.

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, можемо підсумувати, що наукові погляди на трактування державного боргу є неоднозначними: значна частина науковців розглядає державний борг як негативне явище, якому необхідно запобігати, інші вчені трактують його як об'єктивне явище, що виникає в процесі діяльності держави, якого неможливо уникнути.

Серед основних причин, що спричинили значні обсяги державного боргу в Україні виділяємо: відсутність лімітів державного боргу та недосконалість роботи уряду, який саме у запозиченнях бачить шлях вирішення всіх проблем; політична криза; фінансова розбалансованість та військові дії на території держави та інші. Зазначені фактори можуть стати причиною дефолту.

Головним завданням у сфері управління державною заборгованістю в Україні має стати мінімізація державного боргу та досягнення оптимального співвідношення між внутрішніми та зовнішніми джерелами фінансування, а також спрямування запозичених ресурсів на соціально-економічний розвиток країни.

#### Список літератури:

1. Вахненко Т. П. Державний борг України та його економічні наслідки / Т. П. Вахненко. – К.: Альтепрес, 2008. – 196 с.
2. Федосов В. Бюджетний дефіцит у контексті західної

- фінансової теорії і практики / В. Федосов, Л. Гладченко // *Финансовые риски*. – 2009. – № 3. – С. 19–32.
3. Воробійов Ю. М. Державний борг та його вплив на соціально-економічний стан України в умовах світової фінансової кризи / Ю. М. Воробійов, О. І. Гриценко // *Науковий вісник: фінанси, банки, інвестиції*. Сімферополь, 2009. – № 1. – С. 22–34.
  4. *Фінансова енциклопедія* / О.П. Орлюк, Л.К. Воронова, І.Б. Заверуха [та ін.] // за заг. ред. О.П. Орлюк. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 472 с.
  5. Бюджетний кодекс України: Верховна Рада України / Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456–VI (із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу :<http://zakon.rada.gov.ua>.
  6. Міністерство фінансів України. Офіційний сайт. [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/>
  7. International Bank for Reconstruction and Development. *Global Development Finance 2012. External Debt of Developing Countries*. – Washington, 2012. – P. 45.
  8. Ставнич М. М. Вплив боргової безпеки на бюджетну сферу України / М. М. Ставнич, В. В. Тополь. // *Економіка Криму*. – 2012. – № 1 (38). – С. 70–76.
  9. Присяжнюк О. О. Державний борг України як показник боргової безпеки / О. О. Присяжнюк // *Вісник соціально-економічних досліджень* : зб. наук. пр. – Одеса, 2011. – Вип. 42 (2). – С. 94–98.

**Безштанько Д.В.**

Університет банківського дела Національного банку України

**Стирська О.І.**

Львівський інститут банківського дела Університета банківського дела  
Національного банку України

## СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА И ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТЬЮ В УКРАИНЕ

**Аннотация**

Раскрыта сущность государственного долга. Исследовано состояние и структура государственного долга Украины. Оценена эффективность управления государственным долгом. Выявлены проблемы, которые возникают в процессе управления государственной задолженностью. Выделены факторы, влияющие на процесс управления государственной задолженностью. Намечены пути решения проблем в сфере управления государственной задолженностью.

**Ключевые слова:** государственный долг, управления государственной задолженностью, эффективность управления, факторы влияния, проблемы управления государственной задолженностью.

**Bezhtanko D.V.**

Banking University Of the National Bank Ukraine

**Styrska O.I.**

Lviv Institute of Banking of the Banking University  
of the National Bank of Ukraine

## ESSENCE OF GOVERNMENT DEBT AND THE MAJOR PROBLEMS OF GOVERNMENT DEBT MANAGEMENT IN UKRAINE

**Summary**

The essence of public debt was disclosed. It was investigated the status and the structure of public debt Ukraine. The effectiveness of public debt was evaluated. Problems of management public debt were identified. Factors influencing on the management of public debt has been allocated. Solutions to problems in the management of public debt were offered.

**Keywords:** public debt, management of public debt, management efficiency, factors of influence, problems of management of public debt.