

УДК 336.276(477)

О. О. Дорошенко,
к. е. н., доцент кафедри фінансів і кредиту,
Полтавська державна аграрна академія, м. Полтава

ДЕРЖАВНИЙ БОРГ УКРАЇНИ: СУТНІСТЬ ТА МЕТОДИ УПРАВЛІННЯ

O. Doroshenko,
Ph.D. (Econ), Associate Professor of the Department of Finance and Credit,
Poltava State Agrarian Academy, Poltava

NATIONAL DEBT OF UKRAINE: ESSENCE AND MANAGEMENT METHODS

У статті досліджено теоретичні аспекти державного боргу та порядку його формування. Обґрунтовано різні підходи до класифікації державного боргу. Проведено оцінку існуючих підходів щодо принципів формування бюджетної політики країни. Охарактеризовано існуючі тенденції обсягів та структури державного боргу України. Розглянуто проблеми формування державного боргу України та його вплив на національну безпеку держави. Досліджено передумови зростання величини державного боргу України. Визначено взаємозв'язок між джерелами утворення державного боргу, стабільністю національної грошової одиниці та вартістю державних заборозень і, як наслідок, рівнем платоспроможності держави та національної безпеки. Зауважено, що існує закономірність зростання процентного відношення державного боргу до ВВП у періоди економічних та фінансових криз і зниження цього відношення у періоди економічної стабільності. Запропоновано напрями удосконалення бюджетної політики та оптимізації принципів утворення боргових зобов'язань.

The theoretical aspects are investigational state to the debt and order of it forming. The different going is reasonable near classification of national debt. The estimation of existent approaches is conducted in relation to principles of forming of fiscal policy of country. The existent tendencies of volumes and structure of national debt of Ukraine are described. The problems of forming of national debt of Ukraine and it influence are considered on national safety of the state. Preconditions of increase of size of national debt of Ukraine are investigational. Intercommunication is certain between the sources of formation of national debt, stability of national monetary item and cost of the state borrowing and, as a result, level of solvency of the state and national safety. It is noticed that conformity to law of increase of national debt is to GDP in periods of economic and financial crises and decline of this relation in periods of economic stability. The theoretical aspects are investigational state to the debt and order of it forming. The different going is reasonable near classification of national debt. The estimation of existent approaches is conducted in relation to principles of forming of fiscal policy of country. The existent tendencies of volumes and structure of national debt of Ukraine are described. The problems of forming of national debt of Ukraine and it influence are considered on national safety of the state. Preconditions of increase of size of national debt of Ukraine are investigational. Intercommunication is certain between the sources of formation of national debt, stability of national monetary item and cost of the state borrowing and, as a result, level of solvency of the state and national safety. It is noticed that conformity to law of increase of national debt is to GDP in periods of economic and financial crises and decline of this relation in periods of economic stability.

Ключові слова: державний борг, внутрішній державний борг, зовнішній державний борг, бюджет, бюджетна політика, гарантований державний борг, бюджетний дефіцит, державні заборознення.

Key words: national debt, internal national debt, external national debt, budget, fiscal policy, deficit, state loan.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В економічній складовій переважної більшості країн світу дедалі більшої уваги з боку провідних економістів та науковців заслуговує вирішення питання ведення зва-

женої бюджетної політики держави. Відсутність ефективності в проведенні такої політики може спричинити дестабілізацію всіх економічних процесів, призвести до фактичної неспроможності держави виконати свій бюджет,

до повної втрати контролю над динамікою цін та позбавленням будь-якого соціального захисту найбільш незабезпечених верств населення.

Отже на сьогоднішній день перед Україною постала проблема, суть якої полягає в забезпеченні внутрішньої стабільності в країні та формуванні належного рівня національної безпеки. Наша держава зіткнулася з цілою низкою глобальних проблем, що поєдналися з політичними, соціальними, демографічними, природно-екологічними та фінансово-економічними негараздами, головною з яких є забезпечення стійкого економічного розвитку та зростання як економіки країни загалом, так і окремих її суб'єктів господарювання.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблеми управління державним боргом висвітлені в сучасній західній економічній літературі. Так вагомий внесок у дослідження питань утворення державного боргу та його впливу на макроекономічне становище в країні зробили Р. Барро, Дж. Бьюкенен, А. Лернер, Р. Масгрейв, Ф. Модільяні, Дж. Стігліц.

Проблеми теорії, методології та практики формування державного боргу висвітлено у працях В. Андрущенка, В. Федосова, Т. Вахненка, Є. Гайдара, О. Заруб, В. Лисицького, Ю. Алексєєва. Вагомий внесок у дослідження питань впливу рівня державного боргу на національну безпеку держави в зробив О. Барановський

Проблему управління державним боргом в умовах вітчизняної економіки розглядали А. Вавілов, Г. Трофімов, В. Федоров, Т. Бондарук, О. Плотнікова, О. Береславська, В. Лісовенко.

Визначаючи важливість і практичне значення напрацювань у теоретико-методологічній базі з проблеми утворення державного боргу та його погашення, слід зазначити, що окремі теоретичні, методичні та практичні аспекти залишаються недостатньо розробленими. Зокрема, незважаючи на проведені наукові дослідження, не вивченим залишається питання впливу структури державного боргу на рівень національної безпеки в умовах нестабільності фінансової системи країни загалом та грошової одиниці зокрема.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Метою статті є оцінка існуючих підходів щодо принципів формування бюджетної політики країни. Характеристика існуючих тенденцій обсягів та структури дер-

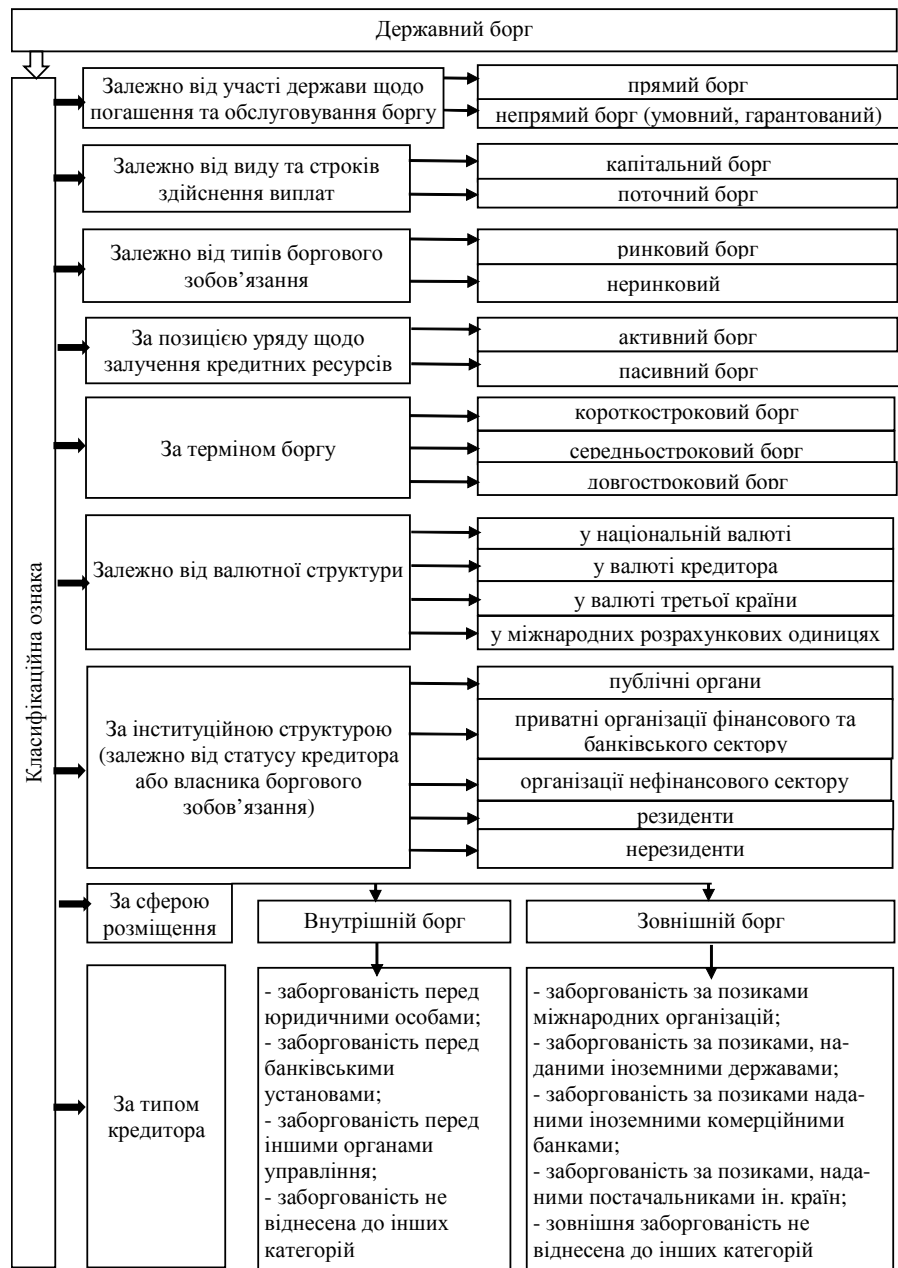


Рис. 1. Структурно-логічна схема класифікації державного боргу

Джерело: узагальнено автором.

жавного боргу України. Формування напрямів удосконалення бюджетної політики та оптимізації принципів утворення боргових зобов'язань.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Неабиякий вплив на фінансово-економічне становище кожної країни має рівень бюджетного дефіциту і, як наслідок, величина державного боргу.

Згідно з Бюджетним кодексом України, державний борг являє собою сукупність всіх боргових зобов'язань перед кредиторами на дату відповідного бюджетного періоду, що виникають внаслідок державного запозичення [1].

Державний борг різниться не тільки за причинами та наслідками виникнення, а й за своєю сутністю. Бюджетний кодекс України передбачає класифікацію державного боргу за типом кредитора та типом боргового зобов'язання [1].

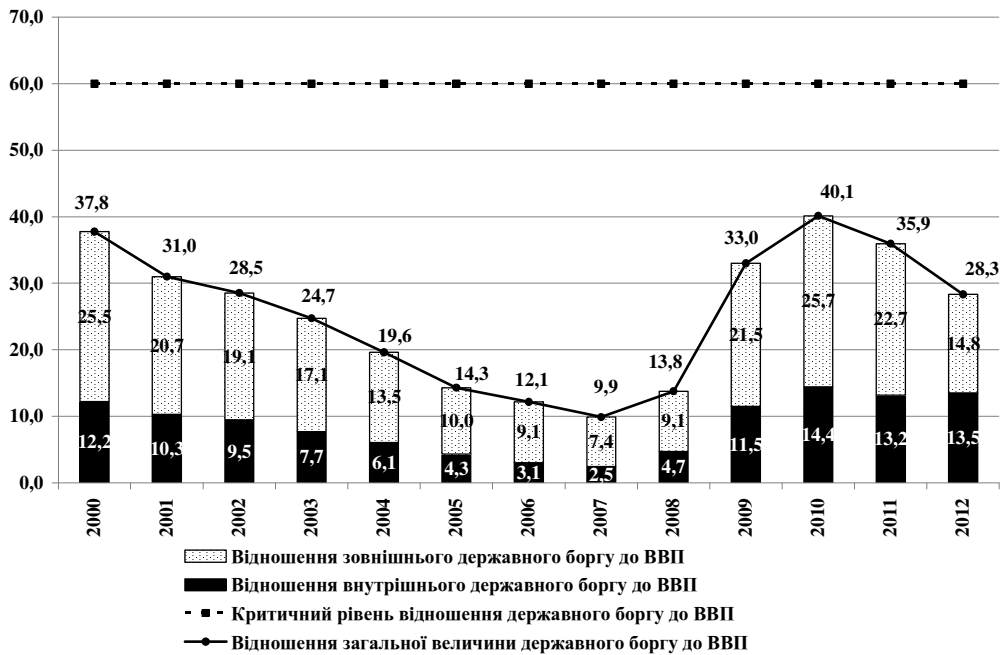


Рис. 2. Динаміка відношення показників державного боргу України до ВВП за 2000 — 2012 рр.

Джерело: побудовано автором за даними Державного комітету статистики України [8].

У науковій літературі подається обґрунтування різних підходів до класифікації державного боргу [2; 6; 7; 9].

Дослідивши думки науковців з даного питання, вважаємо за доцільне систематизувати класифікаційні ознаки та види державного боргу, наочно відобразивши їх на рисунку 1.

У міжнародній практиці для оцінки стану державного боргу та можливостей країни щодо його обслуговування застосовуються різні показники та визначені їх критичні розміри. Світовий банк вважає критичним рівень державного зовнішнього боргу 50 % до ВВП [5].

Згідно з критеріями Маастрихтського договору 1993 року, яких мають дотримуватися країни, що бажають вступити до Європейського Союзу, економіку держави можна вважати здоровою, якщо поряд з іншими показниками (рівень дефіциту державного бюджету, стабільність грошової одиниці, рівень інфляції, рівень відсоткових ставок за державними облігаціями) державний борг не перевищує 60 % від ВВП [3].

Формуючи свій державний борг, будь-яка країна має чітко усвідомлювати важливість вибору джерел його утворення, що в подальшому матиме істотний вплив як на вартість самої позики, так і на можливість її повернення, що може обумовлювати виникнення в країні дефолту та руйнування фінансової системи.

Обираючи між внутрішніми та зовнішніми кредиторами, слід чітко усвідомлювати, що в умовах нестабільної політичної та економічної ситуації більш дешеві, на перший погляд, іноземні позики в результаті девальвації національної грошової одиниці можуть лягти непід'ємним тягарем на бюджет країни та обумовити виникнення ситуації з недостатністю джерел його обслуговування. Роблячи вибір на користь внутрішніх позичальників, держава обирає більш дорогі позики, проте захищає себе від подальшого їх здорожчання в результаті курсових коливань. При цьому одночасно держава має контролювати співвідношення державного боргу до загального обсягу валового

внутрішнього продукту і, у випадку наближення його рівня до критичного показника 60 %, вживати заходи щодо стабілізації ситуації за допомогою системи адміністративних та економічних важелів.

Наочно відношення внутрішнього і зовнішнього державного боргу України до ВВП, а також відношення загальної величини державного боргу до ВВП за 2000 — 2012 роки відображено на рисунку 2.

Відповідно до наведеного рисунку, починаючи із 2000 року, мало місце як скорочення відношення загальної величини державного боргу до ВВП, так і зокрема внутрішнього та зовніш-

нього державного боргу. І в 2007 році відношення загальної величини державного боргу до ВВП досягло свого мінімального значення і склало 9,9 %. При цьому відношення внутрішнього державного боргу до ВВП становило 2,5 %, а зовнішнього — 7,4 %.

Протягом наступних трьох років спостерігається істотне зростання частки обох складових державного боргу України, що в 2010 році досягло рівня 40,1 % до обсягу ВВП та досить істотно наблизилось до критичної межі 60 %. У наступні два роки співвідношення внутрішнього державного боргу України до ВВП залишалося майже на стабільному рівні і складало близько 13,0 — 13,5 %. Одночасно співвідношення зовнішнього державного боргу України до ВВП зменшилося на 10,9 відсоткових пунктів і в 2012 році склало 14,8 %.

Все це дає змогу зробити висновки про істотний рівень впливу на обсяги державних запозичень України зовнішнього економічного середовища і зокрема фінансово-економічної кризи 2008 року.

Оцінюючи державні запозичення, важливе значення має характеристика структури державного боргу за видами запозичень та за типом кредитора, що дає змогу охарактеризувати основні джерела покриття державного бюджету України. Проаналізуємо динаміку та структуру державного боргу України за період 2008 — 2012 рр. у таблиці 1.

На основі даних, наведених у таблиці, відмітимо, що в 2008 році в структурі державного боргу України 65,8 % (86,0 млрд грн.) займав зовнішній борг і 34,2 % (44,7 млрд грн.) — внутрішній. При цьому заборгованість за позиками, наданими міжнародними фінансовими організаціями становила 18,8 % (24,6 млрд грн.), заборгованість за позиками, наданими закордонними органами управління — 10,2 % (13,3 млрд грн.), заборгованість, не віднесена до інших категорій — 36,9 % (48,2 млрд грн.).

Стосовно внутрішнього державного боргу станом на кінець 2008 року відмітимо, що питома вага заборгованості перед юридичними особами в загальній сумі боргу

Таблиця 1. Динаміка та структура державного боргу України за 2008—2012 рр.

Показники державного боргу	2008 р.		2010 р.		2012 р.	
	сума, млн грн.	питома вага, %	сума, млн грн.	питома вага, %	сума, млн грн.	питома вага, %
Загальна сума державного боргу	130690	100,0	323475	100,0	390839	100,0
Зовнішній державний борг	86023	65,8	181 813	56,2	197 503	50,5
- заборгованість за позиками, наданими міжнародними фінансовими організаціями	24556	18,8	83059	25,7	83442	21,3
- заборгованість за позиками, наданими закордонними органами управління	13281	10,2	11271	3,5	9579	2,5
- заборгованість за позиками, наданими іноземними комерційними банками	1	0,0	15924	4,9	1	0,0
- заборгованість, не віднесена до інших категорій	48186	36,9	71559	22,1	104482	26,7
Внутрішній державний борг	44667	34,2	141662	43,8	193337	49,5
- заборгованість перед юридичними особами	33522	25,6	138356	42,8	190229	48,7
- заборгованість перед банківськими установами	11145	8,5	3306	1,0	3108	0,8

Джерело: побудовано автором за даними Державного комітету статистики України [8].

склала 25,6 % (33,5 млрд грн.) та заборгованість перед банківськими установами — 8,5 % (11,1 млрд грн.).

Станом на кінець 2012 року відбулися суттєві зміни як стосовно загальної величини державного боргу України, так і його структури. Так, у 2012 році в структурі державного боргу України питома вага зовнішнього боргу скоротилася до 50,5 %, відповідно внутрішнього — зросла до 49,5 %.

При цьому заборгованість за позиками, наданими міжнародними фінансовими організаціями склала 21,3 % (83,4 млрд грн.), заборгованість за позиками, наданими закордонними органами управління — 2,5 % (9,6 млрд грн.), заборгованість, не віднесена до інших категорій — 26,7 % (104,5 млрд грн.). Стосовно внутрішнього державного боргу станом на кінець 2008 року відмітимо, що питома вага заборгованості перед юридичними особами в загальній сумі боргу зросла до 48,7 % (190,2 млрд грн.), а заборгованість перед банківськими установами скоротилася до 0,8 % (3,1 млрд грн.).

Структуру державного боргу за видами запозичень станом на 31 грудня 2013 року ілюструє рисунок 3.

Відповідно до наведеного рисунка, станом на 31 грудня 2013 року 49,7 % (277,7 млрд грн.) займає заборгованість за внутрішніми облігаціями, 31,0 % (173,4 млрд грн.) — заборгованість за зовнішніми облігаціями, 13,7 % (76,7 млрд грн.) — заборгованість перед Міжнародними фінансово-кредитними організаціями, 3,4 % (19,0 млрд грн.) — заборгованість перед Міжнародним валютним фондом, 1,7 % (9,1 млрд грн.) — заборгованість перед іншими країнами та 0,5 % (2,9 млрд грн.) — заборгованість перед Національним Банком України.

Проблема управління державним боргом полягає в забезпеченні платоспроможності держави, реальних джерел його погашення. Використання державою у своїй фінансовій діяльності залучення на кредитній основі коштів веде до формування державного боргу і необхідності розроблення системи управління цим боргом. Управління державним боргом є одним із ключових завдань управління державними фінансами та являє собою систему заходів, методів та інструментів бюджетної політики країни, яка направлена на забезпечення платоспроможності держави, тобто можливості погашення боргів [3].

Управління державним боргом можна розглядати в широкому і вузькому аспекті. Під управлінням державним боргом у широкому аспекті розуміють одну із складових загальнодержавного управління фінансами, що здійснюють органи державної влади і управління, суть якої полягає у визначенні загального рівня бюджетного дефіциту, обсягу державних запозичень, можливостей погашення позик, впливу обсягу державних запозичень на грошову масу, що знаходиться в обігу, рівень

інфляції, рівень безробіття, банківські відсотки та доцільність реалізації загальнодержавних програм [6].

Під управлінням державним боргом у вузькому розумінні розуміють систему науково-практичного інструментарію, що пов'язаний з підготовкою до випуску і розміщенням боргових зобов'язань держави, регулюванням ринку державних цінних паперів, наданням позик і гарантій [9].

В управлінні внутрішнім і зовнішнім боргом існують такі особливості: платоспроможність за внутрішніми позиками забезпечується за рахунок внутрішніх джерел; за зовнішнім боргом — залежить від валютних надходжень.

У науковій літературі виокремлюють наступні методи управління державним боргом:

1. Конверсія, під якою розуміють зміну дохідності позик, яка відбувається внаслідок зміни ситуації на фінансовому ринку чи погіршення фінансового стану держави. Тобто конверсія передбачає зміну умов отримання позики (зменшення величини відсотка, пролонгація чи скорочення термінів погашення позики, зміна форми погашення, обмін конвертованих облігацій а акції) [3].

2. Консолідація, під якою розуміють один із видів конверсії, суть якої полягає у трансформації короткострокових зобов'язань у довгострокові і безстрокові, об'єднання кількох боргів у єдиний з можливою зміною величини позичкового процента [5].

3. Уніфікація — це метод управління державним боргом, суть якого зводиться до інтеграції позик або їх обміну за регресивним співвідношенням з метою спрощення системи погашення [6].

4. Відстрочка погашення — це метод управління державним боргом, згідно з яким відбувається перенесення термінів виплати заборгованості, в той же час припиняється виплата доходу за позиками [1].

5. Реструктуризація — це використання у комплексі повністю чи частково згаданих вище методів [5].

6. Анулювання боргу, під яким мається на увазі відмова держави від своїх боргових зобов'язань, що

пов'язане з фінансовою неспроможністю держави чи зміною політичних сил, які з певних причин відмовляються визнати фінансові зобов'язання попереднього уряду.

7. Викуп боргу, тобто надання державі-боржникові можливості викупити свої боргові зобов'язання на вторинному ринку цінних паперів, із дисконтом за іноземну валюту.

ВИСНОВКИ

Спираючись на міжнародний договір і відстоюючи власні національні інтереси, Україна повинна також залучити механізми активного управління зовнішнім боргом, започаткувавши обмін боргових зобов'язань держави на акції підприємств, які перебувають у державній власності, погашення боргів товарними поставками, викуп державних облігацій на вторинному ринку.

Для врегулювання боргових проблем країн, переобтяжених зовнішнім боргом, світовою практикою напрацьовано багато схем, які передбачають зменшення боргового тягаря: до вартості боргових зобов'язань застосовуються спеціальні знижки, що враховують котирування цінних паперів на вторинному ринку. Такий підхід дає переваги для обох сторін: держава-боржниця викупує свій борг із знижкою, а кредитор одержує матеріальні або фінансові активи, вартість яких перевищує ринкову вартість боргових зобов'язань.

Література:

1. Бюджетний кодекс України від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI (зі змін. і доп.) [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
2. Даниленко А.І. Фінансово-кредитні методи державного регулювання економіки / А.І. Даниленко, О.І. Береславська, Є.О. Бесараб. — К.: НАН України. Ін-т економіки, 2003. — 415 с.
3. Загородній А.Г. Фінансово-економічний словник / Загородній А.Г., Вознюк Г.Л. — К.: Знання, 2007. — 1072 с.
4. Закон України "Про Державний бюджет України на 2013 рік" від 6 груд. 2012 р. № 5515-VI [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
5. Економічний енциклопедичний словник [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://subject.com.ua/economic/slovník>
6. Орленко О.В. Управління державним боргом України в умовах дисбалансів світової економіки / Орленко О.В. // Науковий вісник: Фінанси, банки, інвестиції. — 2011. — № 2.
7. Оцінка політики у сфері державного боргу [Електронний ресурс] / Міністерство фінансів України. — Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>
8. Статистичний щорічник України за 2012 рік / За ред. О.Г. Осауленка. — К.: Август Трейд, 2013 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.twirpx.com>
9. Федоров В.А. Державний борг як ознака сучасної держави / В.А. Федоров // Актуальні проблеми держави і права, 2009. — № 2. — С. 444—452.

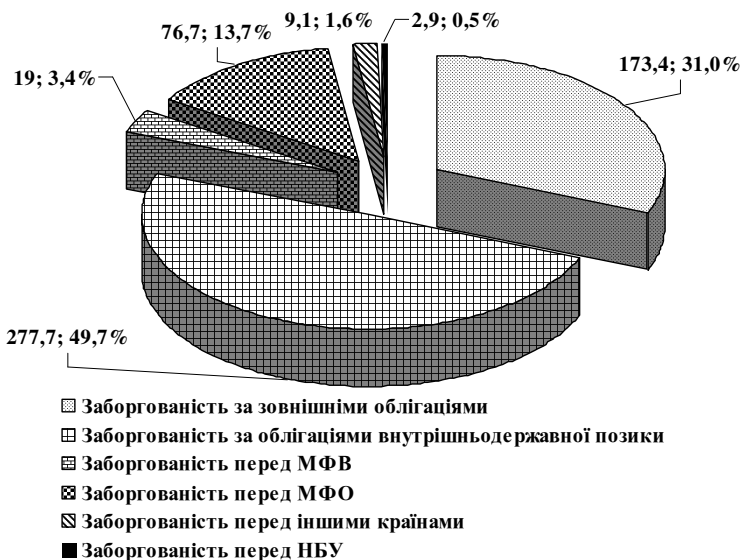


Рис. 3. Структура державного боргу України за видами запозичень станом на 31.12.2013 р., млрд грн.

Джерело: побудовано автором за даними Міністерства Фінансів України [7].

10. Черничко С. Ф. Державний борг України: тенденції та ризики / С. Ф. Черничко // Економічний аналіз. — 2013. — № 1.

References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), Budgetary kodeks of Ukraine available at: <http://www.rada.gov.ua> (Accessed 8 July 2010).
2. Danilenko, A. I. Bereslavskaya, O. I. Besarab, E. O. (2003), *Finansovo-kredytni metody derzhavnoho rehulivannia ekonomiky* [Financial methods of government control of economy], NAN Ukraine. Inctytut ekonomiky, Kyiv, Ukraine.
3. Zahorodnij, A. H. Vozniuk, H. L. (2007), *Finansovo-ekonomichnyj slovnyk* [Financial dictionary], Znannya, Kyiv, Ukraine.
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine "On State budget of Ukraine for 2013" available at: <http://www.rada.gov.ua> (Accessed 6 December 2010).
5. *Ekonomichnyj entsyklopedychnyj slovnyk* [Economic encyclopaedic dictionary] available at: <http://subject.com.ua/economic/slovník>
6. Orlenko, O. V. (2011), "A management of Ukraine a national debt is in the conditions of disbalances of world economy", *Naukovyj visnyk: Finansy, banky, investytsii*, vol. 2.
7. Ministerstvo finansiv Ukrainy (2014), "An estimation of policy is in the field of national debt", available at: <http://www.minfin.gov.ua>
8. Osaulenko, O. H. (2013), *Statystychnyj schorichnyk Ukrainy za 2012 rik* [Statistical annual of Ukraine is for 2012], available at: <http://www.twirpx.com>.
9. Fedorov, V. A. (2009), "National debt as sign of the modern state", *Aktual'ni problemy derzhavy i prava*, vol. 2, pp. 444—452.
10. Chernichko, S. F. (2013), "National debt of Ukraine: tendencies and risks", *Ekonomichnyj analiz*, vol. 1. *Стаття надійшла до редакції 27.09.2014 р.*