

**Гончар Г.П.**

канд.екон.наук, доцент

кафедри фундаментальних та спеціальних дисциплін

*Чортківський навчально-науковий інститут підприємництва і бізнесу,*

*Тернопільський національний економічний університет*

## **АНАЛІЗ ДЕТЕРМІНАНТ БОРГОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

Економіка будь-якої країни не може розвиватися на постійному згладженому рівні, після кожного свого піку наступає спад, спричинений науково-технічною революцією (технічні нововведення, які мають вплив на інвестиції, споживчі витрати на виробництво, зайнятість і рівень цін), політичні та випадкові події (війни, антитерористичні операції, революції), зміни в грошово-кредитній політиці (грошова реформа), нестача національних інвестицій, зміна цін на сировину (нафту, газ та ін.).

В економічній літературі державний борг визначається загальною сумою заборгованості держави, яка складається з усіх випущених і не погашених боргових зобов'язань держави, включаючи боргові зобов'язання держави (міських рад), що вступають в дію в результаті виданих гарантій за кредитами, або зобов'язань, що виникають на підставі законодавства або договору [6].

Державний борг виникає через нестачу в державі необхідних коштів для фінансування її діяльності, тобто виконання певних функцій, таких як:

- забезпечення обороноздатності;
- регулювання економіки;
- міжнародної діяльності;
- проведення соціальної політики;
- утримання пенітенціарної системи.

Таким чином уряд мусить активувати додаткові фінансові ресурси для покриття видатків, необхідних для виконання функцій держави. Потреба в

державному боргу з'являється при: підготовці і веденні воєнних дій протягом тривалого часу, що супроводжується мілітаризацією країни (нарощування військової потужності в усіх сферах життєдіяльності суспільства), надмірного розширення функцій держави (коли можливості державного бюджету не передбачають додаткових видатків); проведення антициклічної політики держави (оскільки, при циклічних економічних спадах відбувається скорочення податкових надходжень, які є основним джерелом надходжень в бюджет); фінансування соціальних програм (зростання виплат у разі безробіття, виплати малозабезпеченим верствам населення, в яких доходи в цей час знижуються).

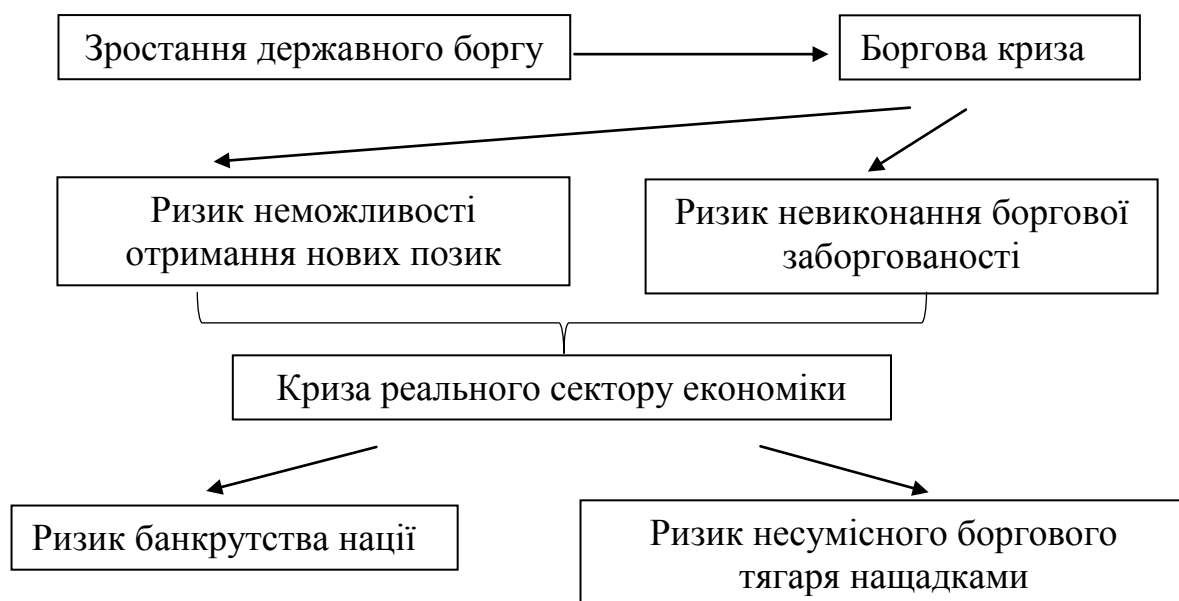
Існує поняття зовнішнього і внутрішнього державного боргу. Зовнішній державний борг включає в себе суму боргових зобов'язань перед іноземними кредиторами або нерезидентами (державами, організаціями, окремими особами), що передбачає випуск державних цінних паперів або державних гарантій. Він складається з прямого державного боргу (залучення іноземного кредиту безпосереднім позичальником – державою, з випуском зовнішніх державних позик), та умовний державний зовнішній борг (залучення іноземних кредитів іншими позичальниками з наданням державних гарантій). Економіка держави піддається високого ризику тоді, коли питома вага зовнішнього боргу займає лівову частку від загальної заборгованості країни.

Суттєвий вплив на боргове навантаження відбувається за рахунок гарантованого державою боргу, який, відповідно до норм Бюджетного кодексу України, – це загальна сума боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України щодо повернення отриманих та непогашених станом на звітну дату кредитів (позик), виконання яких забезпечено державними гарантіями [8].

Боргова криза – це неспроможність країни-боржника обслуговувати внутрішній і зовнішній борг в повному обсязі, здійснювати виплати з обслуговування накопиченої суми згідно початкових умов [1].

Основними причинами зростання обсягу державного боргу в 2014-2016 р. стали такі:

- політична криза, анексія АР Крим та тривалий військовий конфлікт на сході країни;
- глибока економічна рецесія, викликана перегрупуванням економічних зв'язків з міжнародними партнерами та руйнуванням інфраструктури й промислових об'єктів на території країни;
- фінансування за рахунок державних запозичень дефіциту державного бюджету, зростання якого обумовлене значною мірою збільшенням видатків на оборону та обслуговування державного боргу;
- необхідність потужної державної підтримки державних підприємств та банків, зокрема НАК «Нафтогаз України».



**Рис.1. Наслідки зростання державного боргу\***

*\*Джерело: складено автором на основі [9]*

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». 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.

Таблиця 1

**Сума державної заборгованості та ВВП в період 2012-2017 рр.\***

Рік	Зовнішній державний борг, млн. грн.	Внутрішній державний борг, млн. грн.	Гарантований внутрішній державний борг, млн. грн.	Гарантований зовнішній державний борг, млн. грн.	Загальна сума державного боргу, млн. грн.	ВВП, млн. грн.
2012	208 919	190 299	100 081	16 211	515 511	1 404 669
2013	223 016	256 960	27 129	77 009	584 114	1 465 198
2014	486 027	461 004	27 863	125 939	1 100 833	1 586 915
2015	826 270	508 001	21 459	216 449	1 572 180	1 988 544
2016	980 185	670 646	19 084	259 843	1 929 759	2 383 182
2017	1 025 001	699 717	20 025	298 284	1 985 964	2 734 048

\*Джерело: складено автором на основі [3].

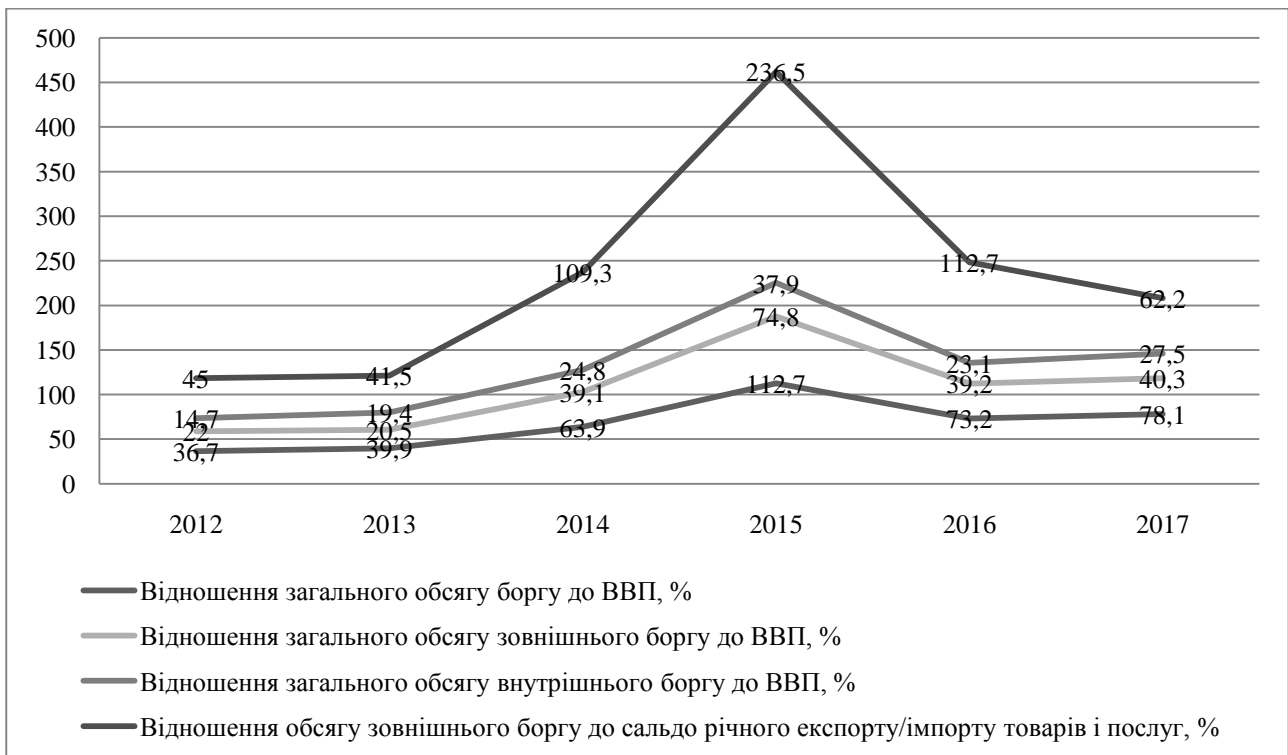
На основі табл. 1 проведено аналіз державної заборгованості протягом періоду 2012-2017рр, розраховані значення показників, які оцінюють державний борг подано на рис. 2. На кінець березня 2011 року, державний зовнішній борг склав \$36 млрд. і почав стрімко зростати. У 2012 році зовнішній державний борг склав 208 919 млн. грн. порівняно з 2011 році він збільшився на 13 113 млн. грн., внутрішній борг – 190 299 млн. грн., який також зріс на 28 832 млн. грн., при ВВП 1 404 669 млн. грн. У 2013 році державний зовнішній борг становив 223 016 млн. грн. порівняно з минулим роком він зріс – на 14, 097, внутрішній відповідно – 256 960 млн. грн., який також значно зріс на 66 661 млн. грн., при ВВП 1 465 198 млн. грн. В 2014 році зовнішній борг склав 486

027 млн. грн., тобто вдвічі збільшився порівняно з 2013 роком, внутрішній державний борг дорівнює 461 004 млн. грн. порівняно з минулим різниця складає 204 960 млн. грн. також майже в 2 рази (ВВП = 1 586 915 млн. грн.). В 2015 році зовнішній державний борг склав 826 270 млн. грн., який зріс на 340 243 млн. грн. порівняно з 2014 р., внутрішній борг 508 001 млн. грн. зріс в 46 997 млн. грн., коли ВВП дорівнював 1 988 544 млн. грн. Тобто, якщо на початку 2014 р. відношення державного зовнішнього і внутрішнього боргу на рівні 50/50, то вже на початку 2015 р. частка зовнішнього боргу суттєво зросла. Крім курсової переоцінки зростання зовнішнього боргу відбулося внаслідок зовнішніх запозичень (як було відзначено вище, в першу чергу запозичень від міжнародних організацій). В 2016 році зовнішній державний борг склав 980 185 млн. грн. збільшився на 153 915 млн. грн. порівняно з минулим роком, відповідно внутрішній державний борг дорівнює 670 646 млн. грн. відбулося збільшення в 2 рази (ВВП = 2 383 182 млн. грн.). Тобто двократне зростання зовнішнього боргу у відповідності до попереднього року відбувалося в період 2014-2015 рр., внутрішнього державного боргу відбулося в 2014, в 2015 він зріс всього на 46 997 млн. грн., що стало негативним явищем для боргової безпеки України, в 2016 році внутрішній борг знову почав зростати вдвічі порівняно з минулим 2015 роком.

Станом на 2017 рік заборгованість держави перевищила позначку 1 985 964 млн. грн., що складає 80% від річного ВВП країни (критичний рівень показника відношення загального державного боргу до ВВП країни (ВВП = 2 734 048 млн. грн.)), зовнішній державний борг досягнув 1 025 001 млн. грн., внутрішній державний борг дорівнює 699 717 млн. грн. різниця порівняно з минулим роком становить 29 071 млн. грн., гарантований державою борг склав 306 760 млн. грн.

Якщо порівняти величину зовнішнього і внутрішнього боргу то другий є меншим, що є небажаною ситуацією для економіки країни (рис. 2). Враховуючи, що в період 2013-2015 р. курс іноземної валюти зріс з 8 грн./дол. США до 26 грн./дол. США, то це призвело до зростання зовнішнього

державного боргу. Разом з тим валовий державний борг до ВВП збільшився з 39,9% ВВП у 2013 р. до 112,7% у 2015 р.



**Рис. 2. Показники боргового ризику країни за 2012-2017р.\***

\*Джерело: складено на основі даних табл. 1.

Основним фактором зростання боргового навантаження на ВВП країни виступило фактичне його скорочення. Оскільки зовнішні ринки капіталу на поточному етапі є закритими для України, основними джерелами отримання кредитних валютних надходжень є залучення фінансових ресурсів від МВФ, Світового банку, ЄБРР та деяких інших структур.

Не менш важливу роль в аналізі державної безпеки є показник рівня заборгованості на одну особу, який характеризує відношення зовнішньої заборгованості на кількість населення в країні. За останні вісім років рівень зовнішньої заборгованості на одну особу в Україні зріс на 605,2 дол. США й у три рази перевищує пороговий показник (див. табл. 2). Таке динамічне зростання значення даного індикатора боргової безпеки зумовлене не лише збільшенням абсолютної величини прямого та гарантованого державного

зовнішнього боргу, але і несприятливою демографічною ситуацією в країні та скороченням чисельності населення, у зв'язку з окупацією Автономної Республіки Крим і м. Севастополя.

Таблиця 2

**Рівень заборгованості на одну особу\***

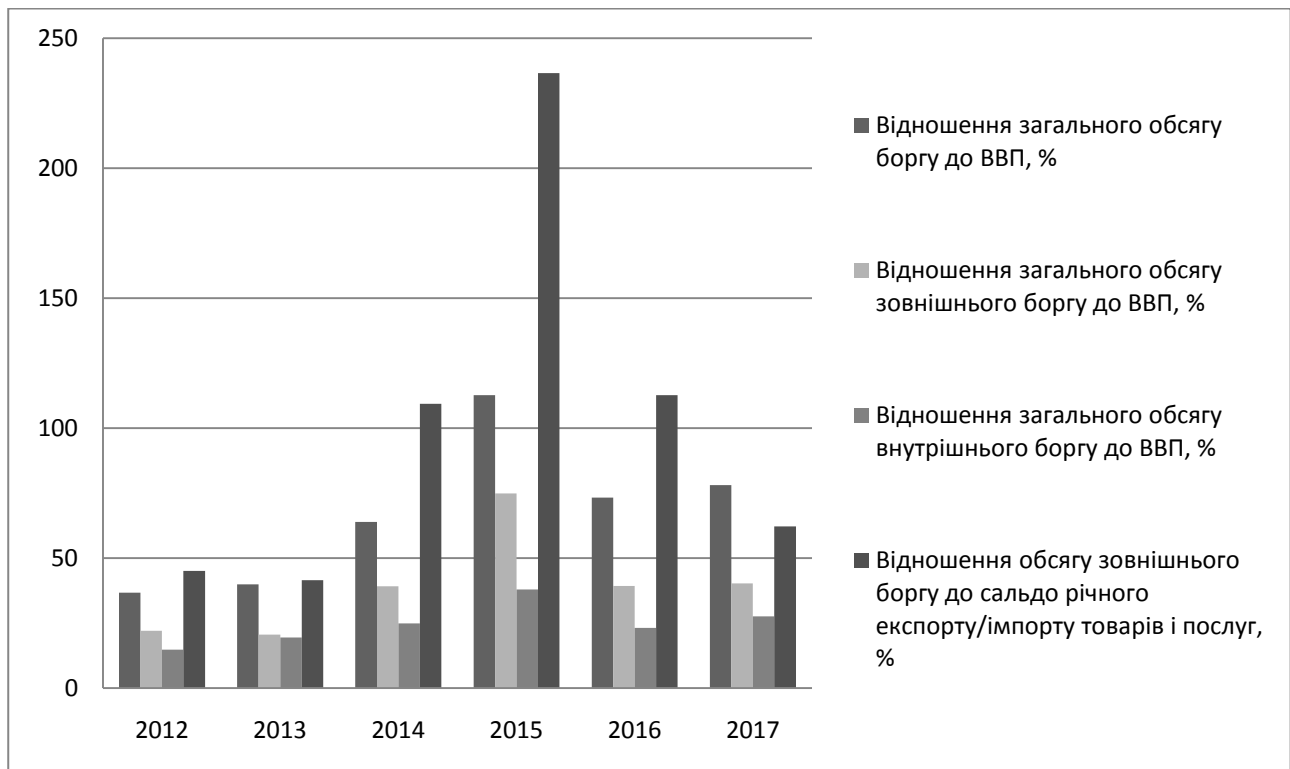
Рік	Державний зовнішній борг, грн.	Державний внутрішній борг, грн.	Гарантований державою зовнішній борг, грн.	Гарантований державою внутрішній борг, грн.	Всього, грн.
2012	4 578	4 170	355	2 193	11 297
2013	4 896	5 641	1 691	596	12 823
2014	10 699	10 148	2 772	613	24 233
2015	19 247	11 834	5 042	500	36 623
2016	22 923	15 684	6 077	446	45 129
2017	24 005	16 387	6 986	469	47 846

\*Джерело: складено автором на основі [5]

Враховуючи рівень зайнятості та чисельність економічно неактивного населення можна зробити висновок, що сума державної заборгованості на одного працюючого є більшою в 3 рази. Поточна економічна ситуація в Україні характеризується вагомим зростанням боргового навантаження, що виступає одним з базових факторів гальмування розвитку економіки країни.

Станом на вересень 2015 р. величина державного боргу досягла критичного рівня у 90% ВВП. Це стало наслідком значного накопиченого боргу, що продовжує зростати, глибокого спаду ВВП, девальвації гривні. У результаті, уряд виявився неспроможним обслуговувати борги за рахунок державного бюджету, що обумовило об'єктивну необхідність у реструктуризації, так зване списання боргу, який означає збиток для центрального банку, що дає поштовх тільки до ще більшого нагромадження нових боргових зобов'язань. Дані заходи по реструктуризації лише дали відстрочку для нової заборгованості. Зокрема, можна виділити періоди 2000-2001, 2008-2009, 2015, та нинішній, які показали, що держава може дуже швидко нарощувати борг, та як швидко втрачаються ефекти «економії» від

реструктуризації. Схожий сценарій реструктуризації уряд планує на майбутні 2018-2019 роки.



**Рис. 3. Показники боргового ризику країни за 2012-2017р.\***

*\*Джерело: складено на основі даних табл. 1.*

В умовах нарощування зовнішніх боргових зобов'язань зросли загрози платоспроможності України та її фінансовій незалежності, про що свідчить, зокрема, співвідношення обсягу валового зовнішнього боргу до надходжень від експорту товарів і послуг як основного джерела надходжень валюти (рис. 2). Наявність державного боргу, його розмір, розміщення і методи погашення прямо чи опосередковано впливають майже на всі сторони економічного життя країни. Це робить державний борг не просто засобом залучення коштів для фінансування державних потреб, але й важливим інструментом фінансової політики держави, неефективне використання якого може призвести до порушення стабільного функціонування економіки.

Якщо державний борг зростає швидше, ніж зростає валовий внутрішній продукт, то обслуговування державного боргу може здійснюватися і за рахунок



накопичення і споживання, тобто за рахунок зниження життєвого рівня населення. Україна перебуває у стані критичної залежності від зовнішнього фінансування, адже рівень зовнішнього державного боргу щороку зростає і тиск на економіку України посилюється. Переважання зовнішньої заборгованості в структурі державного боргу несе в собі валютні ризики. Значні розміри гарантованого державою боргу спричиняють додаткові витрати у зв'язку з неплатоспроможністю позичальників. Слабкий розвиток ринку внутрішніх державних запозичень (тобто ринку державних цінних паперів) ускладнює залучення необхідного обсягу фінансових ресурсів і змушує вдаватися до зовнішніх позик [4, с. 33–34]. Чим більший державний і гарантований державний борг, тим менші видатки на розвиток економіки та інших сфери функціонування держави, також уряд не враховує того, що непогашена заборгованість покладається на плечі майбутніх поколінь.

Державний борг розвинутих країн традиційно формувався, насамперед, за рахунок внутрішнього ринку капіталів. У формуванні державного боргу розвинутих країн велику роль відіграє придбання державних цінних паперів даних країн нерезидентами. Ці папери характеризуються найбільш високою надійністю і ліквідністю.

Економічна ситуація України характеризується загрозливим зростанням боргового навантаження, 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.

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.

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 [8]. 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. та Розпорядженням Кабміну про «Деякі питання вчинення у 2015 році правочинів з державним боргом за державними зовнішніми запозиченнями та гарантованим державою боргом».

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 накопичувалися 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 прибутковність 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 неврегульованість окремих нормативних актів, пов'язаних із питаннями погашення та обслуговування боргових зобов'язань держави.

Враховуючи, що в Україні основними напрямками бюджетної політики є забезпечення соціальних гарантій населення, а бюджетні ресурси є «бюджетом проїдання», уряду варто розробити стратегію переформатування отриманих 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.

## Література

1. *Боргова безпека України – сучасний стан і напрямки покращення* [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://naub.oa.edu.ua/2014/borhova-bezpeka-ukrajiny-suchasnyj-stan-inapryamku-pokraschennya/>.
2. *Вплив державного боргу на економіку України.* [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://studopedia.eu>
3. *Державна служба статистики:* [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
4. *Державний борг України: сучасний стан та основні тенденції / Л.Є. Сімків, Ю.Д. Лозяк // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2015. – С. 32–35.*
5. *Державний борг: Ціна держави:* [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.cost.ua/budget/debt/>
6. *Макроекономіка: Підручник – Базилевич В.Д., Базилевич Е.С., Баластрик Л.А./ За ред. В.Д. Базилевича. – вид. перероб і доп. – К.: Знання, 2015р. – 694 с.*
7. *Основні питання управління державним боргом: Проект розвитку фінансового сектору. – сайт FINREP/USAID* [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.kiev.ua>
8. *Офіційний сайт Верховної Ради України:* [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://zakon1.rada.gov.ua>
9. *Управління державним боргом: Навч. посібник – Прутська О.О., Сьомченков О.А., Гарбар Ж.В., Губанова Л.І., Руденко В.В./ за заг. ред. Прутської О.О. – К.: Центр учбової літератури, 2010. – 216с.*
10. *World Economic Forum:* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.weforum.org/>