

УКД 35.073.515.3

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.32>**І. М. Перестюк**<https://orcid.org/0000-0003-1692-9247>

кандидат наук з державного управління,
докторантка кафедри публічного управління та адміністрування
Навчально-наукового інституту неперервної освіти
Національного авіаційного університету

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ В УКРАЇНІ

Автором досліджено що, на сьогодні в нашій країні державний борг України – це загальна сума боргових зобов'язань держави, яка складається з усіх випущених та непогашених боргових зобов'язань держави, у тому числі державних боргових зобов'язань, що набирають чинності внаслідок випуску гарантії за кредитами, або зобов'язання, що виникають на підставі законодавства чи договору. Виявлено, що державний борг за своєю економічною сутністю визначає економічні відносини держави, як позичальника зі своїми кредиторами (резидентами/нерезидентами), щодо перерозподілу частини вартості валового внутрішнього продукту на умовах строковості, платності та довіри. Бюджетний кодекс України розрізняє поняття гарантованого державою боргу, що є сукупною сумою боргових зобов'язань суб'єктів господарювання України за отриманими та непогашеними на звітну дату кредитами (позиками), виконання яких забезпечено державні гарантії. Наголошено, що управління державним боргом в Україні здійснюється за взаємодії Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Національного банку України та Державного казначейства України, які відповідно до покладених функцій та повноважень, відповідають за розробку та реалізацію ефективної боргової стратегії держави, метою якої є забезпечення фінансової стабільності та боргової стійкості країни. Право на здійснення державних позик у межах, визначених законом про Державний бюджет України, належить державі в особі Міністра фінансів України за дорученням Кабінету Міністрів України. З'ясовано, що пошуки підвищення ефективності управління державним боргом в Україні, є динаміка державного боргу, який протягом останніх кількох років демонструє його надзвичайно високі темпи зростання та структуру, в якій переважає зовнішній борг. Така ситуація однозначно свідчить про загрозу бюджетній безпеці держави та є негативним фактором формування видаткової частини Державного бюджету України.

Ключові слова: дефолт, публічне управління, державний борг, зовнішній борг, управління державним боргом, механізм управління та обслуговування, проблеми управління, ризики.

Постановка проблеми. Державний борг за своєю економічною сутністю визначає відносини держави як позичальника зі своїми кредиторами, щодо перерозподілу частини вартості валового внутрішнього продукту на умовах терміну погашення і повернення. Актуальність дослідження процесів формування та скорочення державного боргу визначається його багатоспектним впливом на соціально економічний стан держави. Також варто звернути увагу на значні обсяги державного боргу

України та стрімке його зростання протягом 2022 року, що призводить до формування серйозних боргових загроз національній економіці, що потребує розробки наукового обґрунтування механізму ефективного управління державним боргом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти проблеми удосконалення механізму управління державним боргом в Україні досліджували такі науковці, як: Я. Винокуров, Л. Лондар, В. Піхоцький, О. Піхоцька та інші.

Метою статті є аналіз удосконалення механізму управління державним боргом в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сьогоднішній день законодавче визначення державного боргу України закріплено Бюджетним кодексом, як «загальна сума боргових зобов'язань держави, яка складається з усіх випущених та непогашених боргових зобов'язань держави, у тому числі державних боргових зобов'язань, що набирають чинності внаслідок випуску гарантії за кредитами, або зобов'язання, що виникають на підставі законодавства чи договору» [1].

На думку вченого Я. Винокурова [2] слід зазначити, що державний борг за своєю економічною сутністю визначає економічні відносини держави, як позичальника зі своїми кредиторами (резидентами/нерезидентами), щодо перерозподілу частини вартості валового внутрішнього продукту на умовах строковості, платності та довіри. Бюджетний кодекс України розрізняє поняття гарантованого державою боргу, що є сукупною сумою боргових зобов'язань суб'єктів господарювання України за отриманими та непогашеними на звітну дату кредитами (позиками), виконання яких забезпечено державні гарантії [1].

Слід додати, що гарантований державний борг зводиться до того, що у разі неспроможності суб'єкта погасити таку суму боргу фінансова відповідальність за його погашення покладається на державний бюджет.

Варто зауважити, що управління державним боргом – це комплекс заходів держави, щодо виплати відсоткових доходів і погашення позик кредиторам, зміни умов уже виданих позик, визначення умов і видачі нових позик [2].

У процесі управління державним боргом необхідно враховувати такі чинники:

- економічну та політичну ситуацію в країні;
- рівень інфляції;
- ділова та експортна діяльність суб'єктів господарювання та інші.

Управління державним боргом в Україні здійснюється за взаємодії Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Національного банку Укра-

їни та Державного казначейства України, які відповідно до покладених функцій та повноважень, відповідають за розробку та реалізацію ефективної боргової стратегії держави, метою якої є забезпечення фінансової стабільності та боргової сталості країни. Право на здійснення державних позик у межах, визначених законом про Державний бюджет України, належить державі в особі Міністра фінансів України за дорученням Кабінету Міністрів України [4].

Необхідно звернути увагу, що важливим комплексним документом, спрямованим на підвищення ефективності управління борговими зобов'язаннями України, є Середньострокову стратегію управління державним боргом на 2021–2024 роки – базовий документ щодо боргової політики України [5]. Стратегія визначає чотири основні цілі управління державним боргом на найближчі роки:

- збільшення частки державного боргу в національній валюті;
- подовження середнього строку погашення та забезпечення єдиного графіка погашення державного боргу;
- залучення довгострокового пільгового фінансування;
- продовження розвитку міцних відносин з інвесторами та подальше вдосконалення політики управління державним боргом.

Стратегія також містить аналіз прогнозних показників боргу та висновки щодо боргової сталості, а також план дій на 2021–2024 роки та показники досягнення цілей – зокрема, зниження співвідношення державного боргу до ВВП до 47% до кінця 2024 року.

Вперше Стратегія в оновленому форматі, наближеному до світових практик, була затверджена у 2019 році та довела свою ефективність як інструмент підвищення прозорості прийняття рішень та покращення комунікації як з інвесторами, так і з міжнародними партнерами.

Таким чином, у результаті її реалізації вже вдалося досягти важливих цілей: збільшення частки державного боргу в національній валюті (з 33,4% у 2018 році до 38,2% у 2020 році), покращення структури державного боргу за строками та підвищення міжнародних рейтингів України.

Україна отримала визнання і на міжнародному рівні: міжнародне видання GlobalMarkets відзначило Україну в номінації «Найкращий офіс з управління державним боргом у Центральній та Східній Європі» [5].

Реалізація Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2021–2024 роки сприятиме подальшій підтримці іміджу держави як надійного партнера, що проводить прозору та прогнотовану боргову політику. У свою чергу, це позитивно вплине на умови державних запозичень та сприятиме інвестиційній привабливості України.

Очевидно, що саме такі процеси відбуваються в Україні зараз. Стратегія визначає низку шляхів задоволення потреб держави в кредитних ресурсах шляхом фінансування державного бюджету за мінімально можливою вартістю обслуговування державного боргу, врахування ризиків та підтримання обсягу державного боргу на економічно безпечному рівні, у тому числі:

- оптимізація структури державного боргу у валюті та зниження процентних ставок, що дасть змогу мінімізувати відповідні ризики;

- мінімізація ризиків, пов'язаних з рефінансуванням;

- запобігання виникненню пікових навантажень на державний бюджет, пов'язаних із здійсненням платежів за державним боргом;

- надання кредитів для підтримки та розвитку пріоритетних сфер економіки;

- забезпечення системного підходу до міжнародної інтеграції та співробітництва, включаючи впровадження ефективних механізмів прийняття рішень у зовнішньоекономічній сфері;

- реалізація стратегії залучення, ефективного використання та моніторингу зовнішньої допомоги;

- розширення співробітництва з міжнародними організаціями, у тому числі міжнародними фінансовими організаціями;

- забезпечення прозорості діяльності, пов'язаної з управлінням державним боргом, та публічності відповідної інформації [6].

Окремо, необхідно зазначити, що на виконання цієї стратегії було прийнято низку інших нормативно-правових актів,

однак на сьогодні спостерігається вкрай низька ефективність реалізації стратегічних напрямів управління державним боргом. Національна стратегія безпеки України, де зазначено, що однією з актуальних загроз національній безпеці України є неефективне управління державним боргом. Передбачено забезпечення економічної безпеки, в тому числі шляхом ефективного використання бюджетних коштів, міжнародної економічної допомоги та ресурсів міжнародних фінансових організацій, ефективного контролю за станом державного боргу [5].

Доречно зауважити, що пошуки механізмів підвищення ефективності управління державним боргом в Україні, є динаміка державного боргу, який протягом останніх кількох років демонструє його надзвичайно високі темпи зростання та структуру, в якій переважає зовнішній борг. Така ситуація однозначно свідчить про загрозу бюджетній безпеці держави та є негативним фактором формування видаткової частини Державного бюджету України.

Аналізуючи структуру боргових зобов'язань України, можна побачити, що 82,3% становить державний борг, 17,7% – гарантований державою борг. Переважну частину боргових зобов'язань займає зовнішній борг: так, у структурі державного боргу частка зовнішнього боргу становить 60,7%, у структурі гарантованого державою боргу зовнішній борг становить 90,2%. Близько 70% державного та гарантованого державою боргу має бути погашено в іноземній валюті. Така ситуація ще більше загострює проблему розрахунку зобов'язань держави, а також вартості обслуговування боргу, адже внаслідок інфляції та девальвації гривні збільшення гривневого еквівалента зазначеної суми становило 3,5 рази [7].

Варто підкреслити, що актуальною є реалізація ефективної державної політики управління боргом, метою якої має бути отримання найвищого ефекту від запозичених коштів та уникнення макроекономічних труднощів і проблем платіжного балансу в майбутньому.

Доцільно зазначити, що на думку вітчизняного вченого Л. Лондара [4, с. 274], що в нашій країні формування ефективної державної політики управління держав-

ним боргом потребує чіткої координації дій у всіх сферах і ланках економічної та фінансової систем. Суб'єктами забезпечення фінансової безпеки держави є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Національний Банк України, суди загальної юрисдикції, прокуратура України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України, громадяни України та їх об'єднання.

Враховуючи те, що основною причиною зростання кредитів у нашій країні є постійний дефіцит платіжного балансу країни та неспроможність фінансувати соціальні програми, найкращим із існуючих методів скорочення державного боргу є збільшення обсягу товарів і послуг, які сприяють грошовому обігу в країні, як наслідок надходження до бюджету.

Варто підкреслити, що метою удосконалення системи державних фінансів та забезпечення фінансової стабільності на валютно-банківському ринку Мінфін проводить роботу щодо зменшення обсягу державного боргу

України та боргового навантаження, агентство працює за 2 напрямками:

- *заміна старі борги з новими, дешевшими фінансовими інструментами*: Мінфін ефективно реалізує політику заміни дорогих кредитів минулих років (в середньому – під 8% річних терміном близько 8 років) на більш дешеві кредити (в середньому – до 3% річних терміном близько 8 років). Таким чином, нові кредити майже в 3 рази вигідніші за попередні.

- *реструктуризація боргів з власниками комерційних зовнішніх зобов'язань країни*: угода між Мінфіном та Спеціальним комітетом кредиторів про реструктуризацію зовнішнього комерційного боргу України передбачає, зокрема, зменшення основної суми суверенного та гарантованого державою боргу на 20%, що дозволяє одразу зменшити боргове навантаження на 3,6 млрд дол. єврооблігаціями Києва [3].

Зважаючи на посилення геополітичних ризиків навколо України, інвесторам не варто прогнозувати зниження процентних ставок за обслуговування боргу, що в умо-

вах очікуваного високого рівня дефіциту бюджету є додатковим тиском на державний бюджет. Наразі вкрай важливо вести постійний контроль та своєчасне втручання в податковий бюджет регулюється з метою уникнення зростання високих рівнів зовнішнього та внутрішнього державного боргу, особливо через низький рівень доходів державного бюджету.

Слід додати, що з метою оптимізації боргової політики України вважаємо за необхідне реалізувати ефективні заходи щодо:

- забезпечення державного стабільне виконання всіх зобов'язань перед інвесторами та кредиторами;

- раціональний розподіл кредитних коштів;

- оптимальної для бюджету структури боргових зобов'язань з урахуванням строків і валюти погашення;

- зменшення частки зовнішнього боргу в загальній частці боргу країни та переорієнтація на внутрішній ринок державних позик у період нестабільності національної валюти;

- вдосконалення нормативно-правової бази, розробка комплексної боргової стратегії, за якої державний борг стане інструментом економічного зростання держави, а не борговим тягарем для економіки;

- залучення коштів переважно на реалізацію програм інноваційно-інвестиційного розвитку країни;

- надання державних гарантій лише у виняткових випадках, пов'язаних із реалізацією національних інтересів [6].

Отже, слід додати, що в Україні підвищення ефективності управління державним боргом і пошук механізмів її вирішення є одними з найбільш актуальних питань сьогодення в Україні. Прискорення темпів впровадження як середньострокової стратегії управління державним боргом, так і поточної програми управління, а також удосконалення механізму управління зовнішнім державним боргом України дозволять забезпечити подальше економічне зростання та високий рівень соціальних стандартів життя українців.

Висновки. Таким чином, проаналізувавши вищезазначене можна дійти висновку, що на даний момент проблема пошуку шляхів управління державним боргом в Україні посідає значне місце, що

зумовлено стрімкою динамікою зростання боргових зобов'язань, особливо в частині зовнішнього боргу. Проблема посилюється девальвацією національної валюти, оскільки більша частина боргу має бути погашена в іноземній валюті, а обсяги експорту значно скоротилися порівняно з попередніми роками. Незважаючи на те, що останнім часом було прийнято низку нормативно-правових актів для підвищення ефективності управління державним боргом, зазначені проблеми свідчать про їх недостатню ефективність. Проблема підвищення ефективності управління державним боргом і пошук шляхів її вирішення є одними з найбільш актуальних питань на сьогодні. Прискорення темпів впровадження як середньострокової стратегії управління державним боргом, так і поточної програми управління, а також удосконалення механізму управління зовнішнім державним боргом України дозволять забезпечити подальше економічне зростання та високий рівень соціальних стандартів життя українців.

Список використаної літератури:

1. Бюджетний Кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.
2. Винокуров Я. Державний борг України перевищить 100% ВВП. Що це означає? 2022 р. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2022/10/25/692991/>
3. Державний борг України «Мінфін» 2023 року. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/debtgov/>
4. Лондара Л. Удосконалення фінансування системи освіти України як передумова успішного реформування «Інститут освітньої аналітики Київ», 2021р. С. 274
5. Огляд інструментів підтримки фінансової стійкості в умовах воєнного стану в Україні (за період 01.08–31.08.2022). URL: <https://niss.gov.ua/news/komentarij-ekspertiv/ohlyad-instrumentiv-pidtrymky-finansovoyi-stiykosti-v-umovakh-voennoho-4>
6. Піхоцький В. Ф., Піхоцька О. М. Формування надходжень та використання коштів спеціального фонду Державного бюджету України. *Ефективна економіка*. 2020 р. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=8426>
7. Середньострокову стратегію управління державним боргом на 2021–2024 роки затверджено. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/uridom_zatverdzheno_serednostrokovu_strategiiu_upravlinnia_derzhavnim_borgom_na_2021-2024_roki-3224.

Perestyuk I. Improvement of the management mechanism public debt in Ukraine

The author has researched that, to date, the state debt of Ukraine in our country is the total amount of the state's debt obligations, which consists of all issued and outstanding state debt obligations, including state debt obligations that come into force as a result of the issue guarantees for loans, or obligations arising on the basis of legislation or a contract. It was revealed that the state debt, by its economic essence, determines the economic relations of the state, as a borrower, with its creditors (residents/non-residents), regarding the redistribution of part of the value of the gross domestic product on terms of timeliness, payment and trust. The Budget Code of Ukraine distinguishes between the concept of state-guaranteed debt, which is the aggregate amount of debt obligations of economic entities of Ukraine for credits (loans) received and outstanding as of the reporting date, the performance of which is provided by state guarantees. It is emphasized that the management of public debt in Ukraine is carried out through the cooperation of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Finance of Ukraine, the National Bank of Ukraine and the State Treasury of Ukraine, which, in accordance with the assigned functions and powers, are responsible for the development and implementation of an effective debt strategy of the state, the purpose of which is to ensure financial stability and debt sustainability of the country. The right to carry out state loans within the limits defined by the Law on the State Budget of Ukraine belongs to the state in the person of the Minister of Finance of Ukraine on behalf of the Cabinet of Ministers of Ukraine. It was found that the search for improving the efficiency of public debt management in Ukraine is the dynamics of the public debt, which during the last few years has demonstrated its extremely high growth rates and a structure dominated by external debt. Such a situation unequivocally indicates a threat to the budgetary security of the state and is a negative factor in the formation of the expenditure part of the State Budget of Ukraine.

Key words: default, public administration, public debt, external debt, public debt management, management and maintenance mechanism, management problems, risks.