



УДК 347.7

В. Федоров,кандидат юридичних наук,
доцент кафедри загальнотеоретичної юриспруденції
Національного університету «Одеська юридична академія»

ЗОВНІШНІЙ ДЕРЖАВНИЙ БОРГ СУВЕРЕННОЇ УКРАЇНИ

Актуальність проблеми зовнішнього державного боргу для України зумовлена тим, що його формування є необхідною умовою функціонування економіки України, зокрема виконання видаткової частини державного бюджету.

У публікаціях вітчизняних науковців проблема зовнішнього державного боргу достатньо широко розглядається з різних позицій. Особливо слід відзначити праці таких вчених, як: Т.Г. Бондарук [1], Т.П. Вахненко [2; 3], О.А. Кириченко, В.Д. Кудрицький [4], Т.П. Модашко, Н.В. Приказюк [5], В. Шпачук [6], С.І. Юрій [7].

Однак поза увагою науковців залишаються проблеми управління зовнішнім державним боргом. На сьогодні відсутня чітка програма управління зовнішньою заборгованістю на довгострокову перспективу, а отже, боргова функція держави не реалізується повною мірою. Діяльність уряду України у цьому напрямі є фрагментарною, без комплексного врахування загальних потреб країни.

Важливим є дослідження та аналіз поточного стану зовнішнього державного боргу України та надання окремих пропозицій, які дозволять забезпечити ефективне управління складовими зовнішнього державного боргу та в повній мірі реалізувати боргову функцію.

Міжнародні відносини – це сукупність різноманітних відносин (політичних, економічних, дипломатичних, ідеологічних) між національними державами або групами національних держав, а також створеними ними світовими і регіональними організаціями,

у процесі взаємодії яких складається певний світовий або регіональний правовий порядок.

Міжнародний державний кредит включає сукупність відносин, в яких держава виступає на світовому фінансовому ринку в ролі позичальника чи кредитора. Ці відносини набувають форми державних зовнішніх позик. Як і внутрішні позики, вони надаються на принципах зворотності, строковості і відплатності. Сума одержаних зовнішніх позик з нарахованими процентами включається в державний борг країни. Надання зовнішніх позик здійснюється за рахунок бюджетних коштів або спеціальних урядових фондів. Позичальниками коштів можуть бути уряд держави або органи влади місцевого самоврядування. В свою чергу, кредиторами можуть виступати уряди, фінансово-кредитні установи та інші юридичні особи іноземних держав, приватні особи, а також міжнародні фінансово-кредитні організації.

Локальні причини зміни фінансових потоків державного бюджету дуже різноманітні, їхні форми істотно розрізняються в різних країнах внаслідок відмінностей національних бюджетних систем і специфіки національної економіки. Тому подібні причини в різних країнах можуть прямо протилежно вплинути на динаміку зовнішнього боргу. До найважливіших причин зміни державного бюджету належать коригування податкового й митного законодавства, а також законодавства про інші обов'язкові збори, що сплачуються в державний бюджет.





У державній бюджетній політиці активно застосовуються різні форми цільових бюджетних програм. Відносна гнучкість витрачання коштів у рамках цих програм разом з пріоритетним фінансуванням дають змогу досягати поставлених цілей. Можливі два типи таких програм. До першого типу належать цільові програми, пов'язані з ліквідацією наслідків природних, техногенних чи соціальних катастроф. Вони, як правило, фінансуються зі спеціальних резервних фондів державного бюджету й не передбачені в початковому бюджетному плані. До другого типу належать цільові довгострокові програми, що відразу відображаються в бюджетному плані й використовуються для досягнення більшої гнучкості під час виконання державного бюджету. Відповідними причинами, що визначають виникнення та розвиток таких програм, є аномальні ситуації, які потребують створення нових фінансових потоків у державному бюджеті.

Ще одна вагома причина виникнення дефіциту державного бюджету, пов'язана з витратами держави, – зміна відсоткових платежів за зовнішнім і внутрішнім боргом внаслідок зміни відсоткових ставок. Зміна курсів іноземних валют також є істотною локальною причиною відхилення фактичних фінансових потоків державного бюджету від планових показників. Зміна курсу національної валюти прямо чи опосередковано впливає на весь комплекс взаємозв'язків у національній економіці і, відповідно, на більшість фінансових потоків державного бюджету. Таким чином, цю причину характеризує один із найбільш складних механізмів реалізації, який трудомісткий для прогнозування й моделювання.

Ще одна причина, здатна призвести до зростання витрат державного бюджету – реалізація політики валютного курсу. Для підтримки курсу національної валюти в період наростання економічної кризи держави можуть звертатися до міжнародних організацій з метою одержання на пільгових умовах цільо-

вих кредитів для фінансування валютних інтервенцій. Ці кредити призводять до подальшого збільшення зовнішнього боргу [8, с. 8–10].

Отже, важливе значення для національної економіки країни має не стільки сам факт існування зовнішнього боргу, скільки ефективна реалізація боргової функції.

Саме ефективна реалізація боргової функції на всіх етапах дозволить уникнути кризових боргових ситуацій та перевантаження видаткової частини державного бюджету в розрізі витрат на обслуговування державного боргу, сприятиме забезпеченню стабілізації соціально-економічної ситуації та розвитку економіки України.

Питання управління боргом повинно вирішуватися на державному рівні, тому що досягнення боргом певних критичних меж є реальною загрозою фінансовій безпеці держави, яка може проявлятися в обмеженні державного суверенітету. Вважається, що державний борг, який перевищує 50% ВВП, а витрати на його обслуговування – 30% експорту, становить загрозу країні. Україна достатньо близько знаходиться до цих значень, а враховуючи кредити, які залучалися в рамках програми допомоги з боку МФВ, можна стверджувати, що ситуація може стати критичною. Так, за даними Міністерства фінансів України [9] в найближчі 10 років в разі незмінних обсягів боргу сектору державного управління погашення тільки основної суми матиме таку тенденцію.

У зв'язку з цим уряд повинен впроваджувати такі заходи, спрямовані на мінімізацію витрат бюджетних коштів у кризових умовах:

– відмовитися від участі держави у збільшенні статутних капіталів фінансово слабких банків, не виключаючи можливості банкрутства великих банків, й обмежити підтримку дочірніх структур транснаціональних банків (ТНБ);

– вдосконалити механізми і процедури підтримки ліквідності банків;

– ініціювати процес реструктуризації зовнішніх боргів корпоративних позичальників;

– відмовитися від практики емісійного фінансування дефіциту бюджету та дотримуватися курсу поміркованої грошово-кредитної політики;

– встановити граничний розмір дефіциту Державного бюджету України на рівні, що не перевищує 3% ВВП;

– посилити роль внутрішніх ринкових позик у процесі фінансування дефіциту бюджету, запровадити ОВДП із плаваючою відсотковою ставкою, прив'язаною до темпів інфляції, перейти до випуску ощадних облігацій, які розповсюджуватимуться серед фізичних осіб;

– продовжити співробітництво з міжнародними фінансовими організаціями та провадити стриману політику залучення іноземних кредитів від урядів іноземних держав [5, с. 49–51].

Наявність зовнішнього державного боргу не є негативним явищем для держави. Існує низка позитивних чинників зовнішньої державної заборгованості, які можливо реалізувати лише за умови ефективного управління зовнішнім державним боргом. В іншому випадку держава ризикує опинитися у залежності від зовнішніх джерел фінансування.

Позитивний вплив на економіку країни внаслідок зростання державного боргу матимуть такі чинники:

– прискорення темпів економічного зростання;

– можливість здійснення масштабних капіталовкладень і реалізації довгострокових програм розвитку;

– кошти залучаються під значно менший відсоток, і строки їх залучення мають довгостроковий характер порівняно з можливостями вітчизняної системи;

– позики, залучені суб'єктами господарювання, як правило, мають інвестиційне спрямування;

– реалізація програм довгострокового кредитування банками фізичних і юридичних осіб тощо.

Серед негативних явищ, пов'язаних зі збільшенням державного боргу, слід відзначити такі:

– залежність вітчизняної фінансової системи від кон'юнктури світової фінансової системи;

– нестабільність валютних курсів, яка може вплинути на можливості виконання зобов'язань у визначені строки;

– невідповідність валюти запозичень і валюти основної частини активів суб'єкта господарювання;

– розриви у строках між залученими коштами на зовнішніх ринках і строками надходжень коштів від реалізації інвестиційних проектів, кредитування банками суб'єктів господарювання;

– неможливість виконати зобов'язання в разі ускладнень із доступом до джерел іноземної валюти;

– низька ліквідність світових фінансових ринків може знизити можливості щодо реструктуризації заборгованості.

Очевидним є те, що і плюси, і мінуси зростання зовнішнього боргу є недостатньо вагомими. Тому державі необхідно мати в арсеналі низку інструментів впливу, які дозволять ефективно впливати на державний борг та реалізовувати боргову функцію. Практика останніх років довела, що чітко сформульованої фінансової політики у сфері управління державним боргом в державі не існує. На думку багатьох дослідників, це мають бути заходи як прямого, так і опосередкованого впливу. Хоча перевагу слід надавати саме непрямим методам, адже «прямий контроль за потоками капіталів спонукає економічних агентів до пошуку ренти та ізолює внутрішній ринок капіталів» [6, с. 18].

Процес управління зовнішнім державним боргом для України пов'язаний із численними проблемами. Зарубіжний досвід показує, що найефективнішим є вкладення позичених коштів в інвестиційну діяльність держави. Але Україна обрала найменш ефективний метод вкладення коштів – покриття бюджетного дефіциту та зменшення державного боргу попередніх періодів. Крім того, структура платежів за борговими зобов'язаннями України є



вкрай нестабільною. Таким чином, боргова політика України потребує негайного вдосконалення.

У світовій практиці зовнішній державний борг є сукупністю зобов'язань не лише уряду, а й усіх державних органів, включаючи зобов'язання урядів місцевої влади та зобов'язання підприємств, які знаходяться в державній власності або контролюються державою. У даному випадку мається на увазі прямий борг. Вагомим недоліком українського трактування питання зовнішнього державного боргу є те, що реальні обсяги боргових зобов'язань і запозичень державних підприємств не враховуються під час прогнозування основних макроекономічних показників соціально-економічного розвитку України, що створює суттєві ризики в їх дотриманні [10].

Зовнішній борг будь-якої країни є сумою її зобов'язань, що склалися на певну дату перед іноземними кредиторами у формі грошей, товарів, послуг.

До складу державного зовнішнього боргу входять:

1) прямий державний зовнішній борг, що формується через залучення державою іноземних кредитів, безпосереднім позичальником за якими є держава, та випуск державних цінних паперів у вигляді зовнішніх державних позик. Обслуговування цієї частини зовнішнього державного боргу здійснюється за рахунок коштів державного бюджету;

2) умовний державний зовнішній борг, який формується за рахунок іноземних кредитів, залучених іншими позичальниками під державні гарантії (гарантований державою борг).

Необхідність вивчення платоспроможності держави й умов обслуговування зовнішнього боргу є передумовою для прийняття конкретних заходів щодо управління ним.

Зменшенню зовнішньої заборгованості сприятимуть такі кроки:

– зменшення показника загальної суми річних боргових платежів у валовому національному продукті;

– зменшення загальної суми річних боргових платежів до обсягу експорту товарів і послуг;

– зменшення валового зовнішнього боргу до валового національного продукту;

– зменшення валового зовнішнього боргу до обсягу експорту товарів і послуг.

Стратегічною метою державної фінансової політики України має стати залучення фінансових ресурсів для ефективної реалізації програм інституційного та інвестиційного розвитку країни з одночасним забезпеченням стабільного співвідношення державного боргу до ВВП. Важливим завданням боргової функції є також пошук оптимального співвідношення між борговим і податковим фінансуванням бюджетних видатків.

Отже, з метою покращення і ефективної реалізації боргової функції органам державної влади необхідно: прискорити розгляд проекту Закону України «Про зовнішній державний борг» з урахуванням міжнародних стандартів, передбачивши розширення бази вимірювання державного боргу через включення в неї зобов'язань органів місцевого самоврядування та державних підприємств; утримувати в економічно допустимих межах обсяг державного боргу та платежів, пов'язаних з його обслуговуванням; підвищити частку внутрішньої заборгованості у структурі державного боргу, скоротивши зовнішню, що зменшить залежність України від іноземного капіталу і дасть змогу паралельно зменшити валютні ризики та сприяти розбудові фінансового ринку; запровадити облік та аналіз стану заборгованості за всіма фінансовими зобов'язаннями, що можуть вплинути на стратегію управління державними фінансами та державним боргом; встановити єдині стандарти розкриття інформації про державний борг [11].

На сьогоднішній день не викликає сумнівів необхідність оптимізації зовнішнього державного боргу в розрізі строків погашення, валют, відсоткових





ставок. Держава повинна приділяти увагу не тільки зобов'язанням державного сектору, але й боргам інших суб'єктів.

При цьому зовнішній державний борг є дуже важливою складовою для функціонування України та є однією з основних ознак сучасної держави.

Вдосконалення організаційно-правових засад боргової функції України доречно здійснювати за такими основними напрямками: вдосконалення нормативного та методичного забезпечення процесу управління зовнішнім державним боргом [12, 19] та створення умов повної прозорості відносин України з кредиторами; запровадження «контролінгу державного боргу» (контролінг характеризує комплекс функціональних завдань, виконання яких є необхідною умовою оптимізації управлінських рішень); координація діяльності щодо управління боргом; облік та статистика; визначення стратегії країни в галузі зовнішніх запозичень; моніторинг зовнішнього боргу; прогнозування та планування його показників; диверсифікація та управління ризиками [13; 12].

Розглядаючи співпрацю з міжнародними фінансовими організаціями з метою залучення зовнішніх державних запозичень для збалансування ресурсного забезпечення потреб економічного зростання країни, слід пам'ятати водночас про необхідність дотримання національних інтересів та стратегічних пріоритетів, щоб ці відносини не впливали на національну безпеку країни та не призводили до загрози критичної боргової залежності [14, с. 30].

Ключові слова: зовнішній державний борг, економіка країни, державні запозичення.

Актуальність проблеми зовнішнього державного боргу для України зумовлена тим, що його формування є необхідною умовою функціонування економіки України, зокрема, виконання видаткової частини державного бюджету. Розглядаючи співпрацю

з міжнародними фінансовими організаціями з метою залучення зовнішніх державних запозичень для збалансування ресурсного забезпечення потреб економічного зростання країни, слід пам'ятати водночас про необхідність дотримання національних інтересів та стратегічних пріоритетів, щоб ці відносини не впливали на національну безпеку країни та не призводили до загрози критичної боргової залежності.

Актуальность проблемы внешнего государственного долга для Украины обусловлена тем, что его формирование является необходимым условием функционирования экономики Украины, в частности, выполнения расходной части государственного бюджета. Рассматривая сотрудничество с международными финансовыми организациями с целью привлечения внешних государственных заимствований для сбалансирования ресурсного обеспечения потребностей экономического роста страны, следует помнить в то же время о необходимости соблюдения национальных интересов и стратегических приоритетов, чтобы эти отношения не влияли на национальную безопасность страны и не приводили к угрозе критической долговой зависимости.

The urgency of the problem of external public debt for Ukraine is due to the fact that its formation is a necessary condition for the functioning of the Ukrainian economy, in particular, the implementation of the expenditure side of the state budget. Considering cooperation with international financial organizations with the aim of attracting external state borrowings to balance the resource needs of the country's economic growth, one must also remember the need to observe national interests and strategic priorities so that these relations do not affect the country's national security and do not lead to a threat critical debt dependence.





Література

1. Бондарук Т.Г. Механізм управління та обслуговування державного боргу / Т.Г. Бондарук // *Фінанси України*. – 2003. – № 4. – С. 14–19.

2. Вахненко Т.П. Концептуальні засади управління зовнішнім національним боргом України / Т.П. Вахненко // *Економіка України*. – 2007. – № 1. – С. 14–24.

3. Вахненко Т.П. Політика державних запозичень та управління корпоративними боргами в умовах фінансової кризи / Т.П. Вахненко // *Економіст*. – 2009. – № 3. – С. 48–52.

4. Кириченко О.А. Сучасні теорії управління зовнішньою заборгованістю / О.А. Кириченко, В.Д. Кудрицький // *Актуальні проблеми економіки*. – 2009. – № 7. – С. 15–28.

5. Приказюк Н.В. Державні запозичення: світовий досвід та особливості здійснення в Україні / Н.В. Приказюк, Т.П. Моташко // *Фондовий ринок*. – 2009. – № 22. – С. 26–32.

6. Шначук В. Проблеми управління зовнішнім боргом України / В. Шначук // *Збірник наукових праць Української академії державного управління при Президенті України*. – 2001. – № 1. – С. 173–180.

7. Юрій С.І. Управління зростанням на основі боргу і Україна / С.І. Юрій // *Журнал європейської економіки*. – 2007. – № 1. – С. 6–28.

8. Ачкуріна Ю.М. Теоретико-методологічні аспекти факторів впливу на

зовнішній державний борг України / Ю.М. Ачкуріна // *Держава та регіони. Серія : «Державне управління»*. – 2009. – № 1. – С. 5–10.

9. Аналітичні матеріали щодо державного боргу // *Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]*. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?&cat_id=224493&stind=1/

10. Лавров О.В. Концептуальні підходи до визначення сутності та доцільності існування державного боргу / О.В. Лавров, Ю.С. Лаврова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/15_APSN_2010/Economics/67788.doc.htm.

11. Куделюк Є.В. Проблеми управління державним боргом в Україні / Є.В. Куделюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nauka.zinet.info/1/kudeliuk.php>.

12. Заверуха І.Б. Проблеми правового регулювання державного боргу України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / І.Б. Заверуха. – К., 2007. – 40 с.

13. Лісовенко В.В. Державний зовнішній борг України: оптимізація формування та управління : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.04.01 / В.В. Лісовенко ; Київ. нац. екон. ун-т. – К., 2001. – 19 с.

14. Сергієнко О.П. Шляхи оптимізації правового регулювання управління зовнішнім державним боргом України – погляд на проблему / О.П. Сергієнко // *Міліція України*. – 2011. – № 5–6. – С. 29–31.

