

УДК 336.27

## НОВІ ПІДХОДИ ДО МОДЕРНІЗАЦІЇ ОБСЛУГОВУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БОРГУ УКРАЇНИ З ВРАХУВАННЯМ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ

І. Федорович

*Тернопільський національний економічний університет*

Досліджено особливості та основні проблеми обслуговування державного боргу України. Відповідно до світової практики, систематизовано існуючі способи обслуговування державного боргу. Запропоновано нові підходи до модернізації обслуговування державного боргу України.

*Ключові слова:* обслуговування державного боргу, дефіцит державного бюджету, міжнародні фінансово-кредитні установи, витрати на обслуговування державного боргу.

Реалізація переважної більшості проектів соціально-економічного розвитку потребує ресурсного забезпечення, основним видом якого можна вважати грошові кошти. Проте, у ринковому середовищі постійно присутній факт відставання темпів приросту доходів державного бюджету від потреб у фінансових ресурсах, що призводить до формування дефіциту бюджету та необхідності пошуку джерел його покриття. В таких умовах здійснюються внутрішні та зовнішні запозичення, які й формують державний борг, з подальшою необхідністю його обслуговування, тобто виконання системи заходів щодо повернення позичених коштів, уточнення механізмів погашення відсотків за ними, контролем за термінами погашення та виконання інших умов фінансово-кредитних відносин.

Існування державного боргу має ряд загроз економічній безпеці країн, в тому числі й розвинутих, проте значна їх кількість нарощує обсяги запозичень. В Україні також існує практика використання внутрішніх та зовнішніх позик для фінансування потреб державного бюджету у випадку нестачі вільних ресурсів. При цьому, інтеграційні процеси та міжнародний характер боргових зобов'язань, вимагають пристосування досвіду їх обслуговування до світових стандартів. Зважаючи на це, обґрунтування нових підходів обслуговування державного боргу є актуальним науковим завданням, оскільки дозволить поглибити існуючі теоретичні напрацювання в цій сфері та запропонувати цінні ідеї з метою подальшої розробки практичних способів їх реалізації.

Важливість досліджуваної наукової проблеми зумовлює значний інтерес до її вирішення у багатьох науковців. Серед вчених, чий публікації вирішують різні аспекти проблеми державної заборгованості, можна виділити таких: Т. Богдан, Т. Вахненко, В. Дем'янишин, Ю Іваненко, О. Кириленко, В. Козюк, В. Калитчук, Г. Кучер, А. Мамишев, Л. Омельченко, В. Опарін, І. Суміна, О. Присяжнюк, В. Томарева, В. Федосов, С. Юрій та інші. У працях наведених авторів висвітлюються деякі особливості обслуговування державного боргу, в тому числі й з врахуванням світової практики. Проте, відсутнє системне бачення підходів до обслуговування державного боргу з врахуванням міжнародних стандартів.

Метою статті є дослідження специфіки обслуговування державного боргу України для виявлення проблемних моментів цього процесу та обґрунтування нових підходів до модернізації обслуговування державного боргу з врахуванням міжнародного досвіду.

Для фінансування видатків державного бюджету відповідальні за нього органи та установи повинні вчасно виконувати дохідні статті, в іншому випадку відчуватиметься дефіцит коштів та унеможливитиметься бажане фінансування залежних сторін. Досить часто в Україні відбувається ситуація, коли бюджетні видатки перевищують обсяги доходів або бюджет планується з дефіцитом [3, с. 42]. Це, в свою чергу, в умовах відсутності достатніх внутрішніх

можливостей його покриття, обумовлює ряд критичних зауважень у міжнародних фінансових установах, які надають кредити на покриття дефіциту державного бюджету України.

Недофінансування державних видатків може спричинити негативний вплив на економіку країни, темпи її зростання, якість життя населення, а також викликати напруження суспільства. Тому уряд України розробляє шляхи покриття дефіциту державного бюджету і таким чином формує державний борг. Як свідчить практика країн з розвинутою економікою, існування державного боргу не є значною загрозою для платоспроможності країни, оскільки залучені кошти є дешевшими для національної економіки, але в той же час вони несуть суттєве навантаження на платників податків, за рахунок яких виплачуються з державного бюджету відсотки за використання боргу та його основна сума [1, с. 19]. В цьому випадку відбувається вилучення коштів, які потенційно можна було б направити в розвиток національної економіки, тобто, теперішня користь від ресурсів, що формують державний борг, обов'язково у майбутньому буде стримувати позитивні економічні перетворення.

Існування державного боргу потребує раціональних механізмів його обслуговування як в частині своєчасної сплати зовнішніх і внутрішніх позик та відсотків за ними, так і в перегляді умов їх погашення для забезпечення користування ресурсами з меншими витратами або ж з мінімальними ризиками [5, с. 40]. Процес обслуговування державного боргу досить складно розглядати окремо від загального управління ним, оскільки для залежних від зовнішніх запозичень країн, до яких відноситься і Україна, провідні міжнародні позичальники рекомендують скорочувати обсяги бюджетного дефіциту для зменшення державного боргу [4, с. 21]. Тому зрозуміло, що для України важливо оптимізувати формування державного боргу у напрямку його суттєвого зменшення, щоб у подальшому відволікати менше ресурсів, які потенційно можна спрямувати на розвиток національної економіки.

Механізми обслуговування державного боргу України значною мірою залежать від його розмірів, згідно з Бюджетним кодексом розмір боргу не повинен перевищувати 60 % ВВП, а бюджетний дефіцит – 3 % від ВВП [2]. Ці параметри відповідають Договору про заснування Європейської Спільноти, але для України є рекомендованими і не завжди дотримуються [12]. Крім того, методика визначення державного боргу, а отже і витрат на його обслуговування, не гармонізована із міжнародною практикою, оскільки передбачає врахування тільки загальних витрат держави. Так, згідно з Бюджетним кодексом, до державного боргу включається сума заборгованості держави, яка складається з усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань держави, включаючи боргові зобов'язання держави, що вступають у дію в результаті виданих гарантій за кредитами, або зобов'язань, що виникають на підставі законодавства або договору [2]. Не включення до державного боргу зобов'язань та запозичень місцевих органів влади, фондів державного соціального страхування та державних підприємств значно зменшує обсяг державного боргу, розмір необхідних витрат на його обслуговування, погіршує якість поінформованості закордонних інвесторів про привабливість та платоспроможність національної економіки та загальні бюджетні можливості держави.

Для приведення у відповідність з міжнародними стандартами методик обслуговування державного боргу доцільно адаптувати до умов України існуючий передовий світовий досвід. Це дозволить гармонізувати українські методичні підходи до нормативів розвинутих країн щодо формування та обслуговування державного боргу та уможливить подальшу плідну співпрацю зі світовими фінансово-кредитними установами [6, с. 44]. Варто відзначити, що прозорі схеми формування державного боргу створять сприятливе підґрунтя для досягнення вигідних умов повернення боргу зовнішнім позичальникам, зокрема через пролонгацію строків погашення заборгованості, рефінансування боргів, зменшення відсоткових ставок за отриманими кредитами.

В умовах європейської інтеграції та нарощування зовнішніх зобов'язань, які значно збільшують державний борг, керівники вищих органів влади повинні докладати максимум зусиль для приведення у відповідність до міжнародних стандартів внутрішніх нормативних документів, що стосуються формування та обслуговування державного боргу. Зокрема, Національний банк України, Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України та інші органи державного управління повинні мати спільний план дій щодо вивчення та імплементації міжнародних стандартів у практику формування та обслуговування державного боргу. На основі

цього можна підвищити інвестиційну привабливість національної економіки, збільшити платоспроможність країни, знизити витрати на обслуговування боргу, збільшити терміни залучення зобов'язань, зменшити відсоткові ставки по зовнішнім кредитам та у перспективі знизити залежність від зовнішнього фінансування через активізацію інвестицій у приватний сектор економіки.

Зважаючи на зазначене, наведемо перелік відомих підходів, які дозволять модернізувати систему заходів по обслуговуванню державного боргу з врахуванням практики розвинутих країн світу:

- проведення переговорів щодо списання частини боргів за попередньо визначеними умовами, що дозволить знизити розмір державного боргу та, відповідно, витрати на його обслуговування;
- залучення нових кредитів або перегляд умов по існуючим щодо зниження відсоткових ставок за ними;
- перегляд строків сплати кредитів та продовження термінів обслуговування державного боргу;
- активізація зусиль по наповненню золотовалютних резервів країни для погашення боргів за рахунок внутрішніх можливостей, зокрема, через повернення валюти на рахунки українських банків із-за кордону, зниження корумпованості бізнес-відносин в країні, лібералізацію бізнес-середовища, що повинно стимулювати до виведення економіки із нелегального чи прихованого сектору;
- вчасне погашення зобов'язань за внутрішніми та зовнішніми боргами, що дозволить уникнути додаткових зобов'язань у вигляді штрафів та інших подібних платежів за несвоєчасне відшкодування;
- використання залучених коштів для конкретних проектів розвитку національної економіки, а не на покриття дефіциту бюджету, на основі чого буде створюватись потенціал до підвищеної віддачі позик, що дозволить обслуговувати не лише створені борги, а й попередні зобов'язання;
- розробка заходів по зменшенню потреби у валютних ресурсах, зокрема через активну політику імпортозаміщення у національній економіці, розширення асортименту товарів і послуг від українських товаровиробників, важливих для повноцінного функціонування населення і галузей економіки, з одночасним підвищенням їх якості.

У процесі реалізації цих відомих підходів можна як прямо, так і опосередковано покращити процеси обслуговування державного боргу, в тому числі за рахунок зниження потреби у його формуванні та витрат на обслуговування. Як показує міжнародна практика, всі зазначені пропозиції по модернізації обслуговування державного боргу, активно використовуються у різних країнах світу. Представники фінансово-кредитних установ міжнародного рівня, маючи значний розмір валютних резервів, готових до інтервенційних вкладень, висловлюють ряд застережних тверджень, які повинні стримувати країну-позичальника до залучення коштів. Але безвихідна ситуація із золотовалютними запасами змушує залучати порівняно незначні за розмірами позики, як правило на нетривалі терміни та з високими процентними ставками. Внаслідок цього існує необхідність здійснювати значні витрати на обслуговування державного боргу, які стримують позитивні зрушення у національній економіці [10, с. 199].

Одним із важливих підходів до модернізації обслуговування державного боргу можна назвати наповнення золотовалютних резервів через їх придбання національним банком у внутрішньому банківському секторі. Це дозволить залучити відносно дешевші валютні ресурси, необхідні для погашення зовнішнього державного боргу, не здійснюючи нових запозичень у міжнародних установ та зменшити вартість обслуговування боргів. Міжнародним досвідом доведена необхідність активізації внутрішніх зусиль країни на покриття державних боргів, оскільки вони створюються за рахунок національної валюти, яка повинна бути дешевша для національного банку. Суттєві відмінності у наповненні, за рахунок внутрішніх можливостей, золотовалютних резервів національних банків, полягають у створенні передумов до значних валютних надходжень та покращенні загального бізнес-клімату країни [9, с. 210]. Для зростання валютних надходжень із-за кордону уряду України, на нашу думку, доцільно: знижувати фіскальне навантаження на бізнес; забезпечити дотримання законодавства, яке регулює діяльність підприємств; зменшувати кількість перевірок з боку контролюючих органів та усунення їх неправомірного тиску на фінансові



можливості підприємств; стимулювати залучення інвестицій; ліквідувати прояви корупції; знижувати рівень бюрократії при обслуговуванні національної економіки. Надлишок валюти на ринку Національний банк України може викуповувати за національні грошові одиниці, а отримані валютні ресурси спрямовувати на покриття державних боргів перед зовнішніми позичальниками.

Поряд з досить поширеними способами обслуговування державного боргу можна запропонувати і нові підходи до модернізації цього процесу, які відповідають міжнародним стандартам та використовуються у світовій практиці (рис. 1).



**Рис. 1. Нові підходи до модернізації обслуговування державного боргу України з врахуванням міжнародного досвіду**

*Джерело:* складено автором.

Деякі із запропонованих способів модернізації обслуговування державного боргу стосуються втрати національних інтересів через допуск закордонних учасників до управління державним майном. Звичайно, що за умов залучення інших країн або закордонних компаній до володіння і використання майна України може бути втрачено національні надбання, але залучаючи зовнішні позики, варто розуміти, що неспроможність їх погасити зумовлює ризик банкрутства нації. Тому лише в умовах відсутності інших можливостей для обслуговування державного боргу, можна використовувати схеми, які передбачають передачу державного майна у власність закордонних кредиторів.

В рамках відсутності вільних коштів на обслуговування державного боргу можна запропонувати новий спосіб модернізації цього процесу, що стосується обміну державного боргу на активи, які перебувають у власності держави. В сучасних умовах господарювання державні підприємства не завжди ефективно функціонують, тому передача майна таких підприємств у власність іноземних компаній повинна сприяти розвитку певних галузей економіки, впровадженню сучасної техніки та технологій, виходу української продукції на міжнародні ринки, створенні нових робочих місць. Фактично, за умови усунення імовірності виникнення корупційної складової при реалізації даного способу обслуговування державного боргу України та недопущення до стратегічних державних об'єктів іноземних партнерів, суттєвих негативних проявів від такого механізму не повинно бути. Тим більше, що переважна більшість суб'єктів господарювання у розвинутих країнах бажають функціонувати за прозорими схемами і готові при дотриманні цієї умови інвестувати більше коштів, ніж розмір погашеного державного боргу, що вказує на позитивний характер такого підходу.

Наступним підходом до модернізації обслуговування державного боргу, який частково є продовженням попереднього, є надання дозволу на діяльність в Україні міжнародним компаніям в обмін на частину вартості державного боргу, продовження термінів його погашення, зниження вартості позички. Значна кількість міжнародних корпорацій з країн Азії, Європи та американських континентів вже зараз розглядає територію України як привабливий регіон, в якому можна розміщувати виробничі потужності через близькість до ринків збуту, наявність відносно дешевих природних ресурсів, робочої сили, земель та інших ресурсів.

Третій можливий спосіб вдосконалення обслуговування державного боргу України стосується спрощення податкових режимів суб'єктам господарювання, що придбали облигації внутрішньої державної позики. При цьому, можна виділити певні групи підприємств за галузевою ознакою, яким буде дозволено знижувати податкове навантаження за умови викупу ними боргових зобов'язань держави. Зниження розмірів податків для підприємств зменшуватиме їх надходження до державного бюджету, але вартість викуплених цінних паперів повинна бути вищою від розміру несплачених податків.

Обслуговування державного боргу є досить складним процесом. Може спостерігатись ситуація, коли підприємства, що придбали облигації внутрішньої державної позики, володіючи ними не мають вільних коштів для сплати податків. В таких умовах потрібно передбачити можливість несплати ними податків за рахунок погашення державою частини вартості цінних паперів перед суб'єктами господарювання. Цей спосіб обслуговування державного боргу може відбуватись за згодою сторін, для яких важливо, щоб всі учасники ринкового середовища були платоспроможними та фінансово стійкими. Тому фінансові можливості підприємств потрібно привертати до виконання бюджетних функцій через механізми викупу боргових зобов'язань держави, а держава повинна створювати умови для повноцінного функціонування суб'єктів господарювання.

Досить функціональним підходом щодо обслуговування державного боргу може бути державно-приватне партнерство, яке передбачає залучення приватного сектора економіки до реалізації інфраструктурних, освітніх, медичних, соціальних, житлово-комунальних, енергетичних та інших проектів, які традиційно відносяться до сфери державного управління і вимагають фінансування з державного бюджету. Такі проекти часто призводять до виникнення дефіциту державного бюджету та формування державного боргу. За рахунок участі приватних підприємств та організацій в управлінні такими проектами уряду України доцільно перекладати на них фінансові зобов'язання щодо погашення державного боргу. Міжнародна практика державно-приватного партнерства почалась відносно недавно, але за цей час встигла довести свою перспективність та доцільність впровадження. Вища мобільність грошових коштів приватного бізнесу та їх високий, порівняно з бюджетними можливостями, потенціал, спроможні реалізовувати загальнонаціональні проекти, отримуючи від них доходи і прибутки та знижуючи розмір державного боргу.

Погашати державний борг можна за рахунок грантів та безповоротної фінансової допомоги країн-позичальників [12, с. 51]. Цей підхід до обслуговування боргів не заборонений міжнародними стандартами, але досить обмежений у використанні через ряд причин. До однієї з таких відноситься неспівставність розмірів безповоротної фінансової допомоги із обсягом державного боргу або відсотками за користування залученими кредитами. Також країни-кредитори або міжнародні фінансово-кредитні установи не завжди бажають надавати різні гранти та безповоротну фінансову допомогу своїм країнам-позичальникам, оскільки конкуренція на ринку капіталів загострюється і безповоротний характер надання коштів не поширений.

Окремо варто зупинитись на такому способі обслуговування державного боргу як його списання. Він є відносно новим для України, але у міжнародній практиці існували випадки, коли ряду країн при вступі та членстві в ЄС списувались старі та існуючі державні борги. Таким чином підтримувалась платоспроможність цих країн, а разом з тим загальна фінансова стійкість ЄС через збереження вартості грошової одиниці та іміджу об'єднання на міжнародному ринку капіталів. Очевидно, що були розрахунки, які підтверджували доцільність списання державного боргу Польщі у сумі близько 10 млрд дол. США [7] та Греції на 85 % від існуючої заборгованості, коли в цій країні спостерігались кризові явища, починаючи з 2010 року [11]. За умови несписання боргів

під загрозою неплатоспроможності опинилися б інші країни ЄС, тому позбавивши зобов'язань одну країну, ефект для всієї їх сукупності був набагато більшим.

Списання частини державного боргу України є ефективною дією, яка дуже швидко і кардинально дасть змогу покращити стан державних фінансів. Виходячи з цього, Україні доцільно послідовно здійснювати кроки у напрямку списання певної частини державного боргу, що знизить витрати на його обслуговування. Обережність повинна дотримуватись тому, що вимога списання боргів значно знижує інвестиційну привабливість як самої країни, так і окремих її позичальників, котрі, у розумінні міжнародних кредиторів, виглядатимуть такими, які у будь-який момент можуть заявити про небажання сплачувати отримані кошти або оголосять себе банкрутами [8, с. 311]. Наведена ситуація вимагає пошуку дієвих аргументів з боку вищого керівництва нашої держави до аналогічних керівників світових фінансових установ з пропозиціями по списанню окремих боргів, оскільки в Україні ситуація по всіх параметрах підходить для цього (важкі фінансові умови, трагічні наслідки політичних подій Євромайдану, фактично військова інтервенція на нашу територію).

Модернізація підходів до обслуговування державного боргу України є актуальним завданням, оскільки висока частка боргів держави у ВВП та дефіцит бюджету зумовлюють суттєвий тиск на національну економіку і гальмують її розвиток. Відповідно до міжнародної практики набули широкого використання такі способи погашення державного боргу, як пролонгація термінів сплати боргу та рефінансування, менш поширений досвід перегляду відсоткових ставок за отриманими позичками. При цьому не активно використовуються інші прогресивні підходи до обслуговування державного боргу.

До таких підходів пропонуємо віднести: проведення переговорів щодо списання частини боргів; активізація зусиль по наповненню золотовалютних резервів країни для погашення боргів за рахунок внутрішніх можливостей; обмін державного боргу на державні активи; спрощення податкових режимів суб'єктам господарювання, які купують облігації внутрішньої державної позики; залучення приватного сектора економіки до погашення державного боргу на засадах державно-приватного партнерства; зниження боргу за рахунок надання грантів та безповоротної фінансової допомоги з боку країн-кредиторів.

Невивченість питань формування та обслуговування державного боргу в сучасних умовах потребує подальших досліджень, що дозволять обґрунтувати пропозиції по зниженню залежності України від внутрішніх та зовнішніх кредитів, особливо в умовах інтеграції в Європейський Союз, який приймає лише країни із потужною економікою та не корумпованим державним управлінням.

#### Список використаної літератури

1. Богдан Т. В. Регулювання боргових процесів на новому етапі розвитку світової фінансової системи / Т. В. Богдан // Вісник НБУ. – 2010. – № 8. – С. 18-24.
2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. №2456 - VI із змінами і доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
3. Вахненко Т. Д. Трансформація боргової моделі України у кризовий період / Т. Д. Вахненко // Вісник НБУ. – 2009. – № 11. – С. 40-45.
4. Іваненко Ю. П. До питання розкриття інформації про державний борг / Ю. П. Іваненко, А. К. Мамишев // Вісник НБУ. – 2007. – № 3. – С. 20-22.
5. Калитчук В. М. Оцінка ризиків, пов'язаних з державним боргом України / В. М. Калитчук // Формування ринкових відносин. – 2010. – № 4. – С. 37-45.
6. Кучер Г. В. Вплив державного боргу на економічне становище в Україні / Г. В. Кучер, В. М. Калитчук // Вісник КНТЕУ. – 2007. – № 1. – С. 43-52.
7. Новак А. Я. Україна має вимагати у зовнішніх кредиторів і олігархів списання частини держборгу // Дебет-кредит [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://news.dtki.ua/ua/society/economics/28541>.
8. Омельченко Л. С. Боргова безпека України та аналіз її сучасного стану / Л. С. Омельченко, І. В. Суміна // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2012. – № 1. – С. 309-320.
9. Присяжнюк О. О. Особливості управління та обслуговування державного боргу України / О. О. Присяжнюк // Вісник ХНУ. – 2011. – № 2. – С. 209-211.



10. Томарева В. В. Аналіз впливу зовнішнього боргу на економічний розвиток держави / В. В. Томарева, В. В. Гергішан // Держава та регіони. – 2010. – № 2. – С. 198-201.
11. Ференс Б. О. Боргова криза в Греції та досвід для України [Електронний ресурс] / Б. О. Ференс. – Режим доступу : [http://blogs.lb.ua/bogdan\\_ferens/261920](http://blogs.lb.ua/bogdan_ferens/261920).
12. Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community // Official Journal of the European Union. – 24.12.2013. – P. 33-184.

*Стаття надійшла до редколегії 15.03.2016*

*Прийнята до друку 05.05.2016*

## THE NEW APPROACHES TO MODERNIZATION OF PUBLIC DEBT SERVICE UKRAINE WITH INTERNATIONAL STANDARDS

I. Fedorovych

*Ternopil National Economic University*

There has been stated that modernization of approaches to the servicing of the national debt of Ukraine is a timely assignment, as long as the high rate of national debts in gross domestic product (GDP) and a budgetary gap put substantial pressure on the national economy and thwart its development. According to the world practice, there have been analyzed system approaches to the settlement of debt crises by implementing the national debt servicing methods – restructurisation, conversions, consolidation, refinancing, charge-off of debts. It has been proved that their use will allow decreasing the level of the debt crisis on the international stage.

It was clarified that the in order to provide the effective economic policy there should be decreased the debt load by improving taxation system and carrying out tax reform. The debt restructuring arrangement decision was defined as the non-effective direction towards the decrease of the national debt of Ukraine, which once again affords an opportunity to set the problem aside. There was offered to use the following approaches to modernization of the national debt servicing: exchange of the national debt to assets; repayment of proof of indebtedness by receiving the right to sell fix price goods; simplification of the taxation scheme for business entities that buy domestic national bond; substitution of the external loans by the internal ones; the development of the individual mutually beneficial mechanisms of discharge of a guaranteed national debt by the enterprises; the use of tool for the placement of the “warrant” type securities.

*Key words:* modernization of the national debt servicing, national budget gap, international finance and credit establishments, the national debt servicing expenses, warrant.