

УДК 336.276.4.

Заборовець К.Г.,
аспірант,
Університет митної справи та фінансів

АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ У КРАЇНАХ ЄВРОПИ

Заборовець К.Г. Аспекти управління державним боргом у країнах Європи. У статті досліджено аспекти управління державним боргом у країнах Європи. Розкрито особливості понять «державний борг», «зовнішній борг», «боргова політика» у контексті світового досвіду. Визначено основні завдання боргової політики та засади для забезпечення її ефективності в європейських країнах. Проаналізовано світові концепції формування державного кредиту. Розглянуто проблему зовнішньої заборгованості на прикладі європейських країн світу. Узагальнено ключові етапи формування та управління борговою політикою України. Виділено основні підходи до вирішення проблеми подолання боргової кризи в країнах Європи. Запропоновано шляхи нівелювання боргового навантаження в Україні виходячи зі світового досвіду.

Ключові слова: державний борг, управління державним боргом, державний кредит, боргова політика, зовнішній державний борг, світова практика управління державним боргом.

Заборовець К.Г. Аспекты управления государственным долгом в странах Европы. В статье исследованы аспекты управления государственным долгом в странах Европы. Раскрыты особенности понятий «государственный долг», «внешний долг», «долговая политика» в контексте мирового опыта. Определены основные задачи долговой политики и основы для обеспечения ее эффективности в европейских странах. Проанализированы мировые концепции государственного кредита. Рассмотрена проблема внешней задол-

женности на примере европейских стран. Обобщены ключевые этапы формирования и управления долговой политикой в Украине. Выделены основные подходы к решению проблемы преодоления долгового кризиса в странах Европы. Предложены пути нивелирования долговой нагрузки в Украине исходя из мирового опыта.

Ключевые слова: государственный долг, управление государственным долгом, государственный кредит, долговая политика, внешний государственный долг, мировая практика управления государственным долгом.

Zaborovets K.G. Aspects of public debt management in Europe. The article deals with aspects of public debt management in European countries. The features of "public debt", "external debt", "debt policy" in the context of world experience were revealed. The main tasks of the debt policy and principles for ensuring its efficiency in the European countries were determined. The world concepts of state credit are analyzed. The problem of external debt is considered on the example of the European countries. The key stages of formation and management of debt policy of Ukraine are summarized. The main approaches of solving the problem of overcoming the debt crisis in Europe is highlighting the ways of leveling the debt burden of Ukrainian budget based on world experience are offered.

Key words: government debt, public debt management, state credit, debt policy, external public debt, world practice of public debt management.

Постановка проблеми. Світова економічна криза 2008 р. та низка локальних криз у країнах Європи стали причинами нестабільного фінансового стану, девальвації валюти та рецесії економік європейських країн. Україна та низка європейських країн ще й досі переживають наслідки порушень платіжного балансу, знецінення національних валют, зменшення обсягів кредитування та дефіцити коштів у місцевих бюджетах. Сьогодні низка країн Європи досі переживає її наслідки, а для відновлення стабільності та економічного зростання деякі європейські держави були зобов'язані залучити кредитні кошти міжнародних організацій, комерційних фінансових установ та іноземних організацій. Недосконалість механізму залучення та використання державних запозичень актуалізує проблему вдосконалення процесу управління державним боргом для низки країн Європи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням аспектів управління державним боргом займалися такі науковці: С.В. Дідур, Г.О. Кармелюка, Н.В. Ковтун, О.П. Макар, О.С. Новосьолова, І.І. Патлаєвський, І.С. Сало, І.Т. Тарасов, О.Є. Шпенюк.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження шляхів та засобів управління державним боргом у країнах Європи та визначення низки дієвих заходів щодо підвищення ефективності управління борговою політикою.

Вклад основного матеріалу. Проблема понаднормового навантаження державного боргу вимагає створення та застосування ефективних та дієвих інструментів для менеджменту державного боргу. Для визначення сутності та особливостей управління валовими запозиченнями необхідно з'ясувати значення поняття «державний борг» у контексті світового досвіду.

Згідно з міжнародним класифікатором макроекономічної політики, під поняттям державний борг розглядається сукупність усіх боргових зобов'язань держави перед своїми кредиторами, оскільки його величина, динаміка й темпи зміни відображають стан фінансів держави та ефективність функціонування державних структур у цілому. Державний борг складається з двох частин залежно від сфери розміщення: внутрішнього боргу та зовнішнього запозичення [5].

Для країн із ринковою економікою поняття «державний борг» трактується як загальна сума боргових

зобов'язань держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають унаслідок державного запозичення [5].

Виходячи з принципів макроекономічного регулювання економік світу складниками внутрішнього державного боргу є позики уряду та інші запозичення, здійснені за безумовної гарантії уряду для забезпечення фінансування загальнодержавних потреб, а також його зміст становлять минулорічні боргові запозичення та заборгованості, що знову виникають за борговими зобов'язаннями уряду.

Згідно з міжнародним визначенням, під поняттям «державний зовнішній борг» розуміють боргові зобов'язання держави перед резидентами, тобто заборгованість держави всім громадянам, які тримають внутрішні державні облігації, щодо повернення позичених фінансових активів та відсотків за ними. Складниками зовнішнього державного запозичення в контексті світової практики управління державним боргом є:

- 1) позики міжнародних організацій економічного розвитку;
- 2) запозичення іноземних органів управління;
- 3) кредити іноземних комерційних банків;
- 4) зовнішня заборгованість, яка належить до інших категорій [2].

Головна ціль боргової політики європейських країн світу сьогодні – структурна перебудова державного боргу шляхом збільшення частки внутрішньої заборгованості та зменшення частки зовнішньої заборгованості. Результатом цього стане можливість скорочення витрат на оплату державного боргу [7]. Одним з основних завдань боргової політики країн також є скорочення частини боргу, який потрібно виплатити в короткостроковий період. Цей процес вимагає залучення нових кредитів, які дадуть змогу продовжити певну частку боргу, при цьому зменшивши боргове навантаження на державні кошти європейських країн у короткостроковій перспективі [4].

У контексті європейського досвіду оптимізація структури державного боргу розглядається з погляду мінімізації вартості боргу й є одним із проблемних питань валових запозичень на шляху виходу з боргової кризи низки європейських країн світу. У результаті посилення кредитного рейтингу держави будуть спроможні отримувати більш дешеві зовнішні кредити.

Державний кредит став предметом дослідження фінансової науки з того часу, коли особливого значення набуло питання забезпечення держави необхідними фінансовими активами та визначення її місця й функцій у перерозподільних процесах.

Було розглянуто систему державного управління борговою політикою (в особі міністерств фінансів та міністерств економічного блоку) як інститути поліпшення діяльності господарського механізму. Дослідники пропонували скерувати отримані за допомогою позик активи для підтримки виробничих проектів, а не соціальних видатків, що дасть змогу підвищити мультиплікаційний ефект запозичень. У такому разі державний борг дає змогу стимулювати інвестиційну активність та підвищувати зайнятість, що вплине на економічне зростання країни, яке, своєю чергою, забезпечить безпроблемне обслуговування заборгованості й зменшить ризики та негативні наслідки державного валового навантаження [3].

Заслужують на увагу дослідження проблеми державного кредиту українською класичною школою державних фінансів. Обґрунтовано думку, що використання державного кредиту залежить від здатності влади оцінити необхідність залучення коштів за рахунок позик, а не за рахунок підвищення податків, ефективно використати залучені кошти, щоб не переобтяжити країну та наступні покоління надмірним боргом та негативним фінансовим результатом окремих галузей економіки. Ця думка є актуальною і для сучасної науки та практики державних фінансів більшості країн світу [9].

Дослідники акцентували увагу на тому, що «за непродуктивної спрямованості позик держава використовує гроші як платіжний засіб, а за продуктивного використання вони застосовуються як капітал» [9].

Розвиток світової економіки говорить про те, що проблема зовнішньої заборгованості на сучасному етапі сягнула глобальних масштабів. Уряди розвинених країн та країн, що розвиваються, залучають кошти з фінансових ринків через державні позики для фінансування зростаючих бюджетних витрат, покриття бюджетних дефіцитів. Сьогодні 140 розвинених держав заборгували фінансові активи. В останні роки економічні кризи найбільш гостро торкнулися держав Європейського Союзу, а саме Греції, Іспанії, Італії, Португалії та Ірландії. Додаткові витрати європейських країн, скеровані на підтримання стабільної економічної ситуації всередині держави, призвели до надзвичайно швидкого дисбалансу державного боргу в країнах Європейського Союзу. Схожі проблеми з валовим запозиченням мають і країни – кандидати в члени ЄС. Станом на 2017 р. країнами-боржниками за розмірами боргу є держава, вказані в табл. 1 [1].

Загальний зовнішній борг України на кінець 2018 р. досяг 116 млрд. дол. США, або близько 80% ВВП, у тому числі короткостроковий – 57 млрд. дол. США. Неспроможність фінансування соціальних програм та постійний дефіцит платіжного балансу кра-

їни стали основними причинами зростання запозичень у нашій країні, тоді як у розвинених країнах світу основна частина запозичень скерована на здійснення масштабних національних проектів, розвиток інфраструктури та перспективних галузей економіки [1].

Боргова політика низки європейських країн світу для забезпечення її ефективності має спиратися на такі засади [7]:

- кредитні кошти (фінансування інвестиційних проектів, дохідність та термін окупності яких відповідають умовам одержаних позик);
- залучення позик для споживчих цілей є виправданим лише за нульовими реальними відсотковими ставками;
- зовнішні запозичення (досягнення зростання надходжень від експорту, які б покривали сплату основної суми відсотків за зовнішнім боргом);
- якщо рівень монетизації економіки низький, то внутрішні позики можуть залучатися лише в незначних обсягах, аби не позбавляти платіжних засобів реальний сектор економіки внаслідок концентрації грошових коштів в операціях кредитного характеру між державою та її кредиторами.

Надзвичайно велике значення має забезпечення пріоритетного спрямування зовнішніх запозичень на проведення структурних перетворень і модернізацію економіки. Скорочення витрат на обслуговування державного боргу є важливим резервом удосконалення політики державних видатків та на цій основі посилення регулюючого потенціалу бюджетної політики.

Можна виділити два основні підходи до вирішення проблеми подолання боргової кризи країн Єврозони у зв'язку зі світовою практикою управління державним боргом [8]:

- перший – обмежувальний (забезпечити жорстку економію бюджетних коштів, скорочення публічного сектору, значно обмежити запозичення, відмовитися від фіскальної експансії та здійснювати подальшу лібералізацію економіки);
- другий – неокейнсіанський (залучати додаткові обсяги запозичень для покриття існуючих боргів та здійснити збільшення державних видатків для стимулювання сукупного попиту і запуску мультиплікативного ефекту економічного зростання).

Обмежувальний підхід є більш прийнятним для досліджуваних країн, адже в умовах акумуляції нако-

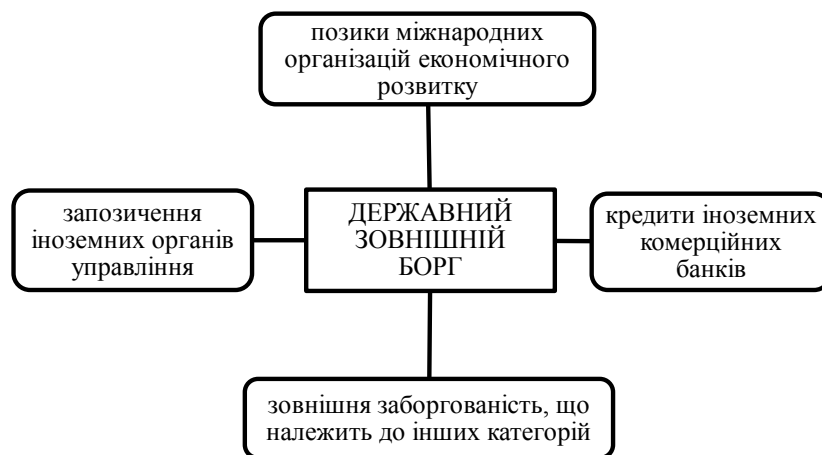


Рис. 1. Складники зовнішнього державного боргу



Рис. 2. Основні завдання боргової політики

пичення державних боргів додаткові позики тільки посилять тягар боргу. Позитивний вплив запозичень на економічний розвиток можливий лише за ефективного використання кредитів (надання їм інвестиційного

спрямування, жорсткого контролю освоєння коштів тощо) та видається досить сумнівним, зважаючи на тривалий період нагромадження боргу, упродовж якого кредити використовувалися неефективно.

На сучасному етапі розвитку держави в Україні порівняно зі світовими лідерами спостерігається пролонгація боргової кризи. Її основними мотивами є: політична криза, анексія АР Крим, тривалий військовий конфлікт на сході України; значні розміри дефіциту державного бюджету, який фінансується переважно за рахунок запозичень; необхідність значної фінансової підтримки банківської сфери та стратегічно важливих державних підприємств [5].

Для нівеляції валового навантаження України, керуючись світовим досвідом боротьби з борговими кризами, буде ефективними та доцільним застосування таких дій:

- помірковано підходити до залучення нових державних запозичень;
- вживати заходів для поступового підвищення реального обмінного курсу гривні;

Таблиця 1

Державний борг країн-кандидатів та країн – членів ЄС

Групи	Країни-кандидати та країни – члени ЄС
Низький рівень (до 30%)	Естонія, Болгарія, Люксембург, Македонія
Допустимий рівень (30-60%)	Румунія, Литва, Швеція, Туреччина, Чехія, Латвія, Данія, Словаччина, Чорногорія, Хорватія, Словенія, Фінляндія
Високий рівень (60-100%)	Польща, Сербія, Нідерланди, Австрія, Мальта, Угорщина, Кіпр, Німеччина, Іспанія, Великобританія, Франція, Бельгія
Надзвичайно високий рівень (більше 100%)	Ірландія, Ісландія, Португалія, Італія, Греція

Таблиця 2

Етапи формування та управління борговою політикою України [12]

ЕТАП	ПЕРІОД	ОСОБЛИВОСТІ БОРГОВОЇ ПОЛІТИКИ
I етап – утворення державного боргу	1991–1994 рр.	Утворення та нагромадження державного боргу: прямі кредити НБУ, урядові гарантії щодо іноземних кредитів українським підприємствам, урегулювалися боргові взаємовідносини з Російською Федерацією.
II етап – період зовнішніх гарантій	1995–1996 рр.	Отримання зовнішніх позик від міжнародних фінансових організацій: Міжнародного валютного фонду (МВФ), Світового банку (СБ) та Європейського банку реконструкції і розвитку (ЄБРР). Державний борг зріс на 56%. Урегулювання заборгованості за енергоносії, випуск облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП) та поступове заміщення ними прямих кредитів НБУ.
III етап	1997–I пол. 1998 р.	Активні запозичення урядом грошових ресурсів на внутрішньому та зовнішньому ринках капіталу.
IV етап – період реструктуризації боргових зобов’язань після боргової кризи 1998 р.	II пол. 1998 – 2000 рр.	Значні розриви платіжного балансу та низькі валютні резерви. Заміна ОВДП (збільшення терміну запозичень і зменшення тиску виплат за ОВДП).
V етап – період виваженої боргової політики	2001–2007 рр.	Недопущення безконтрольного зростання державного боргу. Перехід від антикризового управління державним боргом до здійснення виваженої боргової політики в Україні. Тенденція до зменшення відношення державного боргу до ВВП.
VI етап – період загрози втрати боргової безпеки	2008–2009 рр.	Економічна криза, спричинена політичною нестабільністю (світова криза 2008 р.). Державний зовнішній борг збільшився на 60,82%.
VII етап	2010–2013 рр.	Посилення політичної готовності до стабілізації економіки України. Підвищення довгострокових і короткострокових кредитних рейтингів країни.
VIII етап – тенденція до збільшення боргового навантаження	2014 – сьогодні	Посилення бюджетних дисбалансів та кризових явищ у банківській системі, загострення небезпечних тенденцій у борговій сфері. Зниження платоспроможності країни.

– обмежити видатки державного бюджету та зменшити дефіцит бюджету;

– вжити заходів для збільшення частки внутрішнього державного боргу та зменшення частки зовнішнього;

– диверсифікувати структуру державного боргу України в розрізі валют його погашення шляхом залучення позик у різноманітних валютах, зменшуючи тим самим валютний ризик;

– посилити контроль використання державних запозичень;

– розробити стратегію управління державним боргом, яка б поєднувала завдання вдосконалення нормативно-правового й інституційного забезпечення боргової політики держави, короткострокові та середньострокові орієнтири управління державним боргом;

– активізувати спрямування позик на реалізацію інвестиційних та інноваційних програм.

Використання державних запозичень потрібно скерувати не на соціальні програми, а на інноваційні та інвестиційні, які сприятимуть розвитку економіки. Під цим кутом валові зобов'язання будуть розглядатися з позицій цільового використання передусім на інвестиційні проекти, це, відповідно, внесе зміни у механізм обслуговування та погашення державного боргу.

Висновки. Статтю присвячено актуальній проблемі дослідження аспектів управління державним боргом у країнах Європи. Досліджено особливості боргової політики та державного боргу європейських країн світу. Проаналізовано структуру зовнішнього боргу, складниками якого є: позики міжнародних організацій економічного розвитку, іноземних комерційних банків, іноземних органів управління, а також зовнішня заборгованість, що належить до інших категорій. Визначено основні завдання боргової політики низки європейських країн, а саме: збільшення частки внутрішньої заборгованості, скорочення частки зовнішньої заборгованості; зменшення частки заборгованості, яку необхідно погасити в короткостроковому періоді; мінімізація вартості боргу. Розглянуто концепції різних дослідників щодо державного кредиту в певні періоди його існування. Встановлено, що за непродуктивної спрямованості позик держави використовують гроші як платіжний засіб, а за продуктивного використання вони застосовуються як капітал. Виділено основні підходи до вирішення проблеми подолання боргової кризи країн Європи. Охарактеризовано сім ключових етапів формування та управління борговою політикою України та запропоновано ефективні шляхи вирішення проблем державного боргу.

Список використаних джерел:

1. Державний борг України та країн світу за 2013–2017 рр. (складові, географія, динаміка). URL: <http://infolight.org.ua/>.
2. Дідур С.В. Зовнішній державний борг України та розробка стратегії управління ним. Економіка і регіон. 2011. № 4. С. 44–48.
3. Кейнс Дж. Общая теория занятости, процента и денег. Антология экономической классики. Москва: ЭКОНОВ; Ключ, 1993. С. 235.
4. Ковтун Н.В. Фактори формування зовнішнього державного боргу. Фінанси України. 2013. № 6. С. 38–52.
5. Лісовенко В.В. Державний борг: концептуальні засади та макроекономічні аспекти. Фінанси України. 2014. № 12. С. 7–31.
6. Макар О.П. Вдосконалення системи управління державним боргом як передумови економічного зростання. Науковий вісник НЛТУ України. 2012. Вип. 22.1. С. 284–290.
7. Наконечна Г.Я. Сучасна боргова політика: співпраця України з міжнародними інвесторами на шляху до стабілізації стану державного боргу. Прикарпатський юридичний вісник. 2016. Вип. 1. С. 86–89.
8. Новосолова О.С. Світова практика інституційного забезпечення управління державним боргом. Часопис економічних реформ. 2013. № 4. С. 54–60.
9. Патлаєвський І.І. Курс фінансового права. Фінансова думка України. Хрестоматія / за наук. ред. д-ра екон. наук, проф. В.М. Федосова. Київ: Кондор; Тернопіль: Економічна думка, 2010. Т. 3. Ч. 1. 471 с.
10. Софієнко А.П. Еволюція поняття «зовнішній державний борг» як індикатора фінансової безпеки. Економіка і регіон. 2016. № 3. С. 86–94.
11. Тарасов И.Т. Очерк науки финансового права. Финансы и налоги: очерки теории и политики. Москва: Статут, 2004. С. 364.
12. Шпенюк О.Є. Управління державним боргом в умовах посилення зовнішніх ризиків. Економіка і прогнозування. 2013. № 1. С. 41–53.