

**ПОНЯТТЯ ТА ЦІЛІ УПРАВЛІННЯ ВНУТРІШНІМ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ
ЯК СКЛАДНИКОМ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

**CONCEPTS AND GOALS OF DOMESTIC PUBLIC DEBT MANAGEMENT
AS A COMPONENT OF FINANCIAL AND ECONOMIC SECURITY OF UKRAINE**

Горобець Н.С., к.ю.н.,
викладач кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки
Сумський державний університет

Стаття присвячена вивченню поняття та цілей управління внутрішнім державним боргом як складовою частиною фінансово-економічної безпеки України. Наведено показники внутрішнього державного боргу у 2018–2020 рр. в Україні та наголошено на очевидній тенденції до збільшення суми внутрішнього державного боргу. Підкреслено, що внутрішня заборгованість держави є важливим показником, який враховується під час розрахунку рівня економічної безпеки держави, що свідчить про важливість обсягів внутрішнього державного боргу для забезпечення економічних інтересів держави. Водночас з'ясовано, що недоцільно ототожнювати внутрішній державний борг лише з негативними наслідками, оскільки ефективне використання можливостей державного боргу може сприяти економічному зростанню, забезпеченню рівномірного надходження платежів до бюджету, регулюванню грошового обігу в країні, тоді як неефективне управління ринком внутрішніх державних запозичень стримує економічний розвиток країни, знижує рівень іноземних інвестицій, обумовлює зростання рівня інфляції. Зроблено висновок про те, що для мінімізації можливих негативних наслідків внутрішньої заборгованості держави необхідно вдосконалити управління внутрішнім державним боргом та визначити пріоритетні цілі його здійснення. Акцентовано увагу на тому, що внутрішній державний борг можна розглядати як економічну та фінансово-правову категорію. Розкрито зміст управління внутрішнім державним боргом у вузькому та широкому підходах. Розглянуто наявні у науковій доктрині підходи до розуміння цілей управління внутрішнім державним боргом, особливу увагу приділено специфіці стратегічних, тактичних, оперативних цілей управління внутрішнім державним боргом. Зроблено висновок про те, що до визначення змісту управління внутрішнім державним боргом як невід'ємної частини фінансово-економічної політики держави необхідно підходити комплексно з визначенням адміністративно-правових засад управління внутрішнім державним боргом, переліку заходів, спрямованих на оптимізацію боргових зобов'язань держави, суб'єктів, уповноважених вживати цих заходів та здійснювати юридичну відповідальність за порушення законодавства у цій сфері. Запропоновано основною метою управління боргом вважати його оптимізацію, тобто зменшення обсягів внутрішньої заборгованості держави.

Ключові слова: борг, управління, мета, внутрішній державний борг, безпека, фінансово-економічна безпека.

The article is devoted to the study of the concept and goals of domestic public debt management as a component of financial and economic security of Ukraine. The indicators of domestic public debt in 2018–2020 in Ukraine are presented and the obvious tendencies to increase the amount of domestic public debt are emphasized. It is emphasized that the domestic public debt is an important indicator that is taken into account when calculating the level of economic security of the state, which indicates the importance of public debt to ensure the economic interests of the state. At the same time, it was clarified that it is inexpedient to equate domestic public debt only with negative consequences, as effective use of public debt opportunities can promote economic growth, ensure equal receipt of payments to the budget, regulate money circulation in the country, while inefficient management of domestic borrowing development of the country, reduces the level of foreign investment, causes an increase in inflation. It is concluded that in order to minimize the possible negative consequences of the domestic public debt, it is necessary to improve its management and determine the priority objectives of its implementation. Emphasis is placed on the fact that domestic public debt can be considered as an economic and financial-legal category. The content of domestic public debt management in narrow and broad approaches is revealed. The existing approaches in the scientific doctrine to the understanding of domestic public debt management goals are considered, special attention is paid to the specifics of strategic, tactical, operational goals of domestic public debt management. It is concluded that to determine the content of domestic public debt management as an integral part of financial and economic policy of the state, it is necessary to approach comprehensively defining the administrative and legal principles of domestic public debt management, a list of measures to optimize government debt, authorized entities to implement the specified measures and legal responsibility for violation of the legislation in this sphere. It is proposed to consider the main goal of debt management to be its optimization, ie reduction of the domestic public debt.

Key words: debt, management, goal, domestic public debt, security, financial and economic security.

Постановка проблеми. Станом на 31 грудня 2020 р. обсяг внутрішнього боргу України становив 1 033 000,8 млн. грн., що вже перевищує показники 2019 р. (839 053,8 млн. грн.), 2018 р. (761,1 млрд. грн.). Такий стан речей свідчить не лише про складну економічну ситуацію в Україні, але й про необхідність звернути особливу увагу на питання управління внутрішнім державним боргом України задля з'ясування його особливостей на сучасному етапі розвитку країни та напрямів для подальшого його удосконалення. Це загалом підтверджується тим, що державний борг є складовою частиною економічної системи, що впливає на усі її основні елементи, зокрема на державний бюджет, грошово-кредитну і валютну системи, рівень інфляції, внутрішні заощадження, іноземні інвестиції, тому великі обсяги внутрішнього державного боргу стримують економічний розвиток країни та ставлять на порядок денний питання управління внутрішнім державним боргом, що, на нашу думку, обумовлює актуальність вивчення цього питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Огляд літератури свідчить про те, що питання управління внутрішнім державним боргом вивчалось низкою науковців, таких як М.М. Білий, І.В. Заверуха, О.С. Босенко, К.К. Курищук, Н.В. Орлова, І.І. Плещ, Є.В. Пономаренко, О.О. Присяжнюка, В.В. Руденко, В.В. Стефін, В.А. Федоров, Ю.К. Цареградська, С.Є. Цвирко, що доводить теоретичне розроблення цього питання. Однак постійне зростання обсягів внутрішнього боргу держави свідчить про доцільність подальшого вивчення поняття «управління внутрішнім державним боргом» і пріоритетність цілей такого управління.

Метою статті є визначення змісту та цілей управління внутрішнім державним боргом як складовою частиною фінансово-економічної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Вивчення поняття та цілей управління внутрішнім державним боргом доцільно розпочати з того, що внутрішня заборгованість України є одним із показників, що враховується

під час розрахунку стану економічної безпеки держави. Відповідно до Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки держави від 29 жовтня 2013 р., внутрішня та зовнішня заборгованість охоплюється поняттям боргової безпеки, яка є складовою частиною фінансової безпеки, а остання – поняттям економічної безпеки, що є свідченням взаємопов'язаності цих понять та їх вагомої ролі, якщо ми говоримо про захист економічних інтересів держави від внутрішніх та зовнішніх загроз. Управління державним боргом також є невід'ємним елементом економічної безпеки держави, оскільки ефективне використання можливостей державного боргу може стати основою для економічного зростання, забезпечення рівномірного надходження платежів до бюджету, регулювання грошового обігу в країні [1, с. 62]. Подібною є позиція К.К. Куришука щодо того, що внутрішній державний борг є важливим макроекономічним важелем регулювання економіки за умови забезпечення ефективного функціонування ринку внутрішніх державних запозичень [2, с. 23].

Це свідчить про те, що внутрішній державний борг не варто ототожнювати лише з негативними наслідками, оскільки визначальною є ефективність використання механізму державного боргу. Водночас у разі неналежного управління внутрішнім державним боргом справді неминучим є погашення заборгованості за рахунок бюджетних коштів, тобто за рахунок платників податків, що приводить до перерозподілу доходів власників державних цінних паперів; збільшення державою розміру податків для зменшення боргу, що може призвести до зменшення інвестицій [3, с. 134].

З огляду на вищенаведене варто погодитись із В.В. Стефінім у тому, що сьогодні основою для політики управління внутрішнім боргом України є наявна економічна та політична ідеологія, що відображає сучасне бачення суспільного і державного устрою та відповідає європейським стандартам стабільності й економічного розвитку. Відповідно, основними чинниками необхідності реалізації концептуального та методичного підходу до управління внутрішнім державним боргом є наявність та зростання внутрішнього державного боргу, що має значний вплив на соціально-політичну ситуацію в країні та на суспільство загалом; нагальна потреба у фінансуванні поточних державних витрат, проведенні реструктуризації величини внутрішнього державного боргу; відсутність системності у фінансово-економічній оцінці фактичних результатів проведення кожної окремої операції у сфері залучення кредитів та управління боргом і станом боргового портфеля загалом; відсутність або фрагментарність комплексного механізму управління й регулювання внутрішнього державного боргу [4, с. 278–279].

З'ясувавши наслідки існування внутрішнього державного боргу, а також доцільність належного управління цим боргом, пропонуємо звернути увагу безпосередньо на зміст державного боргу. Зокрема, І.І. Плєць розуміє під ним заборгованість держави, що виникає як результат кредитно-фінансових відносин щодо випуску, обслуговування, погашення та визнання боргових зобов'язань уряду інших держав, фізичних і юридичних осіб у формі державних цінних паперів, інших урядових бюджетних запозичень, боргових зобов'язань, що виникають у результаті порушень бюджетного та податкового регулювання, а також інших зобов'язань, узятих на себе державою, відповідно до чинного законодавства та міжнародних договорів [5, с. 5–6]. В.А. Федоров визначає внутрішній державний борг як складову частину державного боргу за внутрішніми позиками, іншими борговими зобов'язаннями перед кредиторами-резидентами. Очевидним є досить лаконічне розуміння науковцем поняття «внутрішній державний борг». Водночас він наголошує на

тому, що економічно розвинені країни, як правило, мають значний державний внутрішній борг, що є «позикою нації самій собі», яка не впливає на загальні розміри сукупного багатства нації [6, с. 57].

Державний внутрішній борг розглядають як економічну і фінансово-правову категорію. О.С. Босенко розуміє під ним внутрішню заборгованість із боку держави перед підприємствами та населенням, що виникла внаслідок залучення їх коштів для виконання державних програм і замовлень з використанням таких фінансових інструментів, як державні облигації або інші державні цінні папери [7, с. 38–39]. Н.В. Орлова переконана в тому, що державний внутрішній борг є інструментом макроекономічної політики, який полягає в тому, що передана фізичними і юридичними особами державі у тимчасове користування вартість на умовах оплатності та еквівалентності в руках нового власника стає основою реалізації його інтересу, економічним інструментом впливу на контрагентів, джерелом доходів і витрат [8, с. 7].

Як фінансово-правова категорія внутрішній борг держави розглядається як урегульовані нормами права публічні боргові зобов'язання у валюті відповідної держави перед необмеженим колом кредиторів, включаючи боргові зобов'язання в іноземній валюті суб'єктів держави тільки перед державою в рамках використання цільових іноземних кредитів [9, с. 222]. Таким чином, можна зробити висновок, що внутрішній державний борг є комплексною категорією, існування якої обумовлює як позитивні, так і негативні наслідки.

Переходячи до поняття управління державним боргом, зауважимо, що В.А. Федоров пропонує розглядати його як багатоплановий, формально-поведінковий процес, який є складовою частиною фінансової політики уряду, допомагає формулювати ефективні заходи та вживати їх, що сприяє балансуванню відносин між державою загалом, її окремими частинами та зовнішнім середовищем для досягнення встановлених цілей [6, с. 77]. Є.В. Пономаренко під управлінням державним боргом розуміє систему дій держави з регулювання його величини, структури і вартості обслуговування, завданнями яких є забезпечення обсягу боргу на економічно безпечному рівні; мінімізація вартості обслуговування боргу; забезпечення своєчасного повернення боргу в повному обсязі та на вигідних умовах для емітента; підтримання курсу державних цінних паперів; посилення інвестиційного використання позик та контроль за використанням запозичень [10, с. 82].

І.Б. Заверуха, узагальнюючи міжнародні та окремі національні дослідження, доходить висновку, що управління державним боргом є комплексом заходів, важелів і шляхів контролю та регулювання державного боргу задля пошуку надійних джерел його фінансування, а також зменшення і нейтралізації негативних наслідків [11, с. 313].

Також управління державним боргом може розглядатися у широкому та вузькому розуміннях. Представником одночасно двох підходів до розуміння управління державним боргом є О.О. Присяжнюк. Науковець у широкому розумінні визначає його як формування одного з напрямів фінансової політики держави, пов'язаної з її діяльністю у вигляді позичальника і гаранта, а у вузькому розумінні – як сукупність дій, пов'язаних з підготовкою до випуску, розміщення боргових зобов'язань держави, надання гарантій та проведення операцій з обслуговування і погашення боргових зобов'язань [12, с. 210]. Більш змістовними, на відміну від попередніх, є широкі та вузькі розуміння управління внутрішнім державним боргом, запропоновані І.Б. Заверухою. У першому випадку це один із напрямів фінансової політики держави в особі органів державної влади й управління щодо визначення боргової стратегії держави, зокрема цілей боргового фінансування; визначення вартості та обсягу державного

боргу; організації планування, обліку, звітності та контролю державного боргу задля задоволення фінансових потреб держави та суспільства в режимі раціонального використання бюджетних коштів, економії ресурсів, опосередкованих борговими зобов'язаннями уряду та мінімізації обслуговування боргу. Натомість у вузькому сенсі управління державним боргом пропонується розуміти як повноваження органів державного управління спеціальної компетенції щодо погашення та обслуговування державного боргу; оптимізації структури державного боргу та його динаміки; визначення джерел надходження позикових коштів та кола позичальників; вибору видів запозичення, визначення їх обсягів, періодичності здійснення емісії та механізму реалізації; регулювання ринку державних цінних паперів; випуску, обслуговування та погашення всіх видів боргових інструментів уряду; надання гарантій; вжиття заходів із визначення кредитних рейтингів України; інформаційного забезпечення; звітності та контролю [11, с. 317].

Інші вчені управління державним боргом у широкому розумінні розглядають як напрям економічної політики держави, пов'язаний з її діяльністю як позичальника, що залежить від органів державної влади та управління, є прерогативою законодавчих органів, включає формування грошово-кредитної політики щодо внутрішнього і зовнішнього боргу; встановлення загальної межі державної заборгованості, зокрема у визначенні обсягу бюджетного дефіциту й відповідного обсягу позик, необхідних для його фінансування; визначення напрямів впливу на мікро- і макроекономічні показники; визначення доцільності фінансування різноманітних програм за рахунок державного боргу. У вузькому розумінні управління державним боргом є сукупністю заходів, пов'язаних з підготовкою до випуску і розміщенням довгострокових боргових зобов'язань держави, операцій з обслуговування і рефінансування державного боргу, а також із регулювання ринку державних цінних паперів, надання кредитів і гарантій [13].

І.І. Плещ та М.М. Білий, виходячи з наявних підходів до розуміння сутності управління внутрішнім державним боргом, пропонують трактувати його як сукупність заходів з оптимізації його величини і структури, мінімізації витрат на обслуговування і погашення позик, мінімізації боргових ризиків, максимізації вигід від використання запозичених коштів, що спрямовані на забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку держави за умови платоспроможності, кредитоспроможності, збалансованості інтересів суб'єктів боргових відносин. При цьому вчені зазначають, що управління внутрішнім державним боргом – це система організаційних, стратегічних, фінансових, облікових та контрольних заходів, спрямованих на регулювання структури та вартості обслуговування боргу [14, с. 23].

Зважаючи на вищенаведені підходи, вважаємо доцільним погодитись із С.Є. Цвирко в тому, що основними цілями управління державним боргом прийнято вважати підтримання обсягу боргу на економічно безпечному рівні; забезпечення своєчасного виконання боргових зобов'язань у повному обсязі; мінімізацію вартості боргу [15, с. 56]. В.А. Федоров зазначає, що, окрім суто фінансових цілей, управління внутрішнім боргом має на меті забезпечення економічного зростання, стимулювання інвестиційного процесу, протидію відтоку капіталів за кордон. Якщо внутрішній державний борг становить значно великий відсоток щодо ВВП, то цілком зрозумілим є значний негативний вплив цього боргу на динаміку економічного розвитку країни [16, с. 61].

Відповідно до пріоритетів внутрішньої боргової політики України, І.М. Лютий, К.К. Курищук пропо-

нують серед цілей управління внутрішнім державним боргом виділяти оптимізацію структури внутрішнього державного боргу в розрізі ефективності макроекономічного регулювання та забезпечення стабільності фінансової системи; запобігання виникненню пікових навантажень на державний бюджет, що пов'язані зі здійсненням платежів за внутрішнім державним боргом; підвищення рівня ліквідності внутрішніх державних боргових інструментів для підвищення попиту на них серед інвесторів; спрямування внутрішніх державних запозичень у розвиток пріоритетних сфер економіки; забезпечення прозорості механізму внутрішніх державних запозичень та процесу управління внутрішнім державним боргом через публічність інформації; забезпечення ефективної співпраці з провідними міжнародними рейтинговими агентствами щодо присвоєння ними суверенного кредитного рейтингу Україні та її борговим зобов'язанням [17, с. 31].

І.І. Плещ вважає, що доцільно виділяти стратегічні, тактичні, оперативні цілі управління внутрішнім державним боргом [18, с. 193]. Стратегічне управління є процесом, за допомогою якого менеджери здійснюють довгострокове керівництво організацією, визначають специфічні цілі діяльності, розробляють стратегії для досягнення цілей, враховуючи всі найсуттєвіші зовнішні та внутрішні умови, а також забезпечують виконання розроблених планів, постійно розвиваючись і змінюючись [19]. Т.Г. Бондарук відзначає, що стратегічною метою управління державним боргом є мінімізація вартості його обслуговування, тобто за нарощування розмірів державного внутрішнього боргу всі зусилля спрямовуються на зменшення реальної вартості його обслуговування та на врахування динаміки заборгованості з темпами економічного росту [20]. Натомість І.І. Плещ вважає, що стратегічними цілями управління внутрішнім державним боргом є обмеження боргового навантаження на державний бюджет; мінімізація вартості обслуговування державного боргу; оптимізація структури державного боргу; задоволення за рахунок запозичень потреб уряду в додаткових фінансових ресурсах, необхідних для фінансування загальнодержавних програм; забезпечення інвестиційної складової частини державних запозичень.

До тактичних цілей управління державним боргом науковець пропонує зараховувати збільшення довгострокових позик за умови зменшення питомої ваги короткострокових; забезпечення контролю за ефективністю використання запозичених ресурсів; розширення та диверсифікацію портфеля фінансових інструментів державного боргу, тоді як до оперативних цілей, спрямованих на досягнення короткострокових перспектив, слід відносити підтримання курсу державних цінних паперів; мінімізацію витрат щодо залучення та обслуговування позик [18, с. 193–194].

Висновки. Таким чином, внутрішній державний борг є комплексною категорією. Відповідно, до визначення змісту управління внутрішнім державним боргом як невід'ємної частини фінансово-економічної політики держави необхідно також підходити комплексно шляхом визначення адміністративно-правових засад управління внутрішнім державним боргом, переліку заходів, спрямованих на оптимізацію внутрішніх боргових зобов'язань держави, суб'єктів, уповноважених вживати цих заходів та здійснювати юридичну відповідальність за порушення норм законодавства у зазначеній сфері. Крім того, в умовах зростання внутрішнього державного боргу з огляду на офіційні дані за 2018–2020 рр. основною метою управління таким боргом має бути його оптимізація, тобто зменшення його суми.

ЛІТЕРАТУРА

1. Руденко В.В. Сутність та особливості управління державним боргом у різних країнах світу. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Проблеми економіки та управління*. 2013. № 754. С. 61–67.
2. Курищук К.К. Класифікація методів управління внутрішнім державним боргом. *Інтернаука*. 2020. № 8 (88). Т. 2. С. 22–29.
3. Вахович І.М., Кульчинська О.П. Державний борг як індикатор фінансової безпеки країни. *Економічний форум*. 2019. № 1. С. 133–138.
4. Стефінін В.В., Пець І.І. Розробка та впровадження внутрішньоборгової доктрини як основи стратегічного управління заборгованістю держави. *Управління економічними процесами на макро- і мікрорівні: проблеми та перспективи вирішення* : матеріали Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції молодих вчених (м. Львів, 11–12 квітня 2014 р.). Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2014. 340 с.
5. Пець І.І. Управління внутрішнім державним боргом в Україні : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.08 ; Б. в. Київ, 2012. 20 с.
6. Федоров В.А. Боргова функція сучасної держави : монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2017. 176 с.
7. Босенко О.С. Управління державним та гарантованим державою боргом як складова євроінтеграційного процесу України : дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.08. Київ, 2019. 272 с.
8. Орлова Н.В. Государственный внутренний долг как инструмент макроэкономической политики : автореф. дисс. ... канд. экон. наук : спец. 08.00.01. Саратов, 2004.
9. Цареградская Ю.К. Правовое регулирование государственного долга России как института в системе финансового права : дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.04. Москва, 2016. 437 с.
10. Пономаренко Є.В. Управление государственным долгом в современной России. *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика*. 2012. № 5. С. 82–89.
11. Заверуха І.Б. Зміст управління державним боргом: правові аспекти. *Університетські наукові записки*. 2006. № 3–4 (19–20). С. 312–317.
12. Присяжнюк О.О. Особливості управління та обслуговування державного боргу України. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2011. № 2. Т. 3. С. 209–211.
13. Вівчар О.Й., Солдак М.Ю. Особливості управління державним боргом та методи його удосконалення. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2011. № 720. С. 371–376.
14. Пець І.І., Білий М.М. Стратегічні напрями управління внутрішнім державним боргом. *Сталий розвиток економіки*. 2013. № 3. С. 21–25.
15. Цвирко С.Э. Проблемы системы управления государственным долгом России. *Актуальные вопросы современной науки*. 2013. № 6 (81). С. 56–63.
16. Федоров В.А. Функція управління державним боргом у сучасній державі. *Слово національної школи суддів України*. 2015. № 1 (10). С. 55–65.
17. Лютий І.М., Курищук К.К. Механізм внутрішніх державних запозичень. *Світ фінансів*. 2016. № 1. С. 27–36.
18. Пець І.І. Концептуальні засади формування фінансово-економічного механізму управління внутрішнім державним боргом. *Актуальні проблеми розвитку економіки регіону*. 2014. Вип. 10. С. 191–198.
19. Томсон А.А., Стрикленд А.Дж. Стратегический менеджмент: концепции и ситуации : учебник для вузов / пер. с англ. Москва : ИНФРА-М, 2000. 412 с.
20. Бондарук Т.Г. Державний борг України: механізм управління та обслуговування : дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.04.01. Київ, 2001. 210 с.