



УДК 658.5

Н.И. Карлин¹, Е.В. Борисюк²

¹д-р экон. наук, проф., зав. каф. финансов, банковского дела и страхования
Восточноевропейского национального университета имени Леси Украинки

²канд. экон. наук, доц. каф. финансов, банковского дела и страхования
Восточноевропейского национального университета имени Леси Украинки

e-mail: ¹karlin.lutsk@gmail.com; ²lena_borysuk@ukr.net

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ УКРАИНЫ КАК ОСНОВНАЯ УГРОЗА ЕЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Важным элементом финансовой системы Украины является государственный долг. Согласно официальным данным, он постоянно растет (в гривневом эквиваленте). В сложившейся ситуации появляется необходимость решения вопроса оптимизации управления государственным долгом. В статье охарактеризовано влияние государственного долга на экономическую безопасность Украины; определены основные направления долговой политики государства в современных условиях; проанализированы главные причины возникновения и увеличения государственного долга; выяснены основания проведения реструктуризации части государственного долга Украины в 2015 г.; описаны основные характеристики внешней задолженности. Также отмечено, что Украина в последние годы становится критически зависимой от зарубежных кредитов (прежде всего МВФ), что требует существенных изменений в фискальной политике государства. Также предложены пути оптимизации государственного долга в целом и внешнего долга в частности.

Введение

Невзирая на некоторые позитивные сдвиги в сфере управления государственным долгом, которые состоялись в течение последних лет в Украине, необходимость решения оптимизации управления государственным долгом является чрезвычайно актуальной. Особенное значение приобретает необходимость разработки практических рекомендаций для минимизации негативных последствий государственных заимствований, для чего необходимо определить четкие стратегические задания долговой политики Украины. По нашему мнению, вне поля зрения ученых остаются проблемы, связанные с тем, насколько эффективно государство управляет своим долгом и существует ли четкая политика в этом направлении. Отдельные действия правительства скорее свидетельствуют об отсутствии долгосрочной программы управления государственным долгом, а все заимствования, которые осуществляют разные субъекты рыночных отношений, являются скорее реакцией на текущую конъюнктуру в секторах, в которых они работают, чем взвешенными решениями.

Многочисленные эпизоды долгового кризиса в разных странах мира удостоверяют, что чаще всего они были вызваны отсутствием целостной рациональной политики привлечения финансовых ресурсов, в результате чего ускорялось трудно контролируемое накопление внешней задолженности. При таких условиях возникает долговой кризис, который проявляется в несостоятельности страны-должника осуществлять полные выплаты за накопленным долгом в соответствии с начальными соглашениями. Выход из долгового кризиса предусматривает стабилизацию объемов выплат, изменение структуры задолженности, отсрочку уплаты долга или пересмотр других условий его возвращения, что важно использовать и в Украине. Оптимизация государственного долга Украины является условием обеспечения экономической безопасности страны. В условиях роста в последние годы государственного долга (в гривневом эквиваленте) важно рассмотреть сущность государственного долга и его составляющие.



В соответствии со ст. 2 Бюджетного кодекса Украины, государственный долг – это общая сумма задолженности государства, которая состоит из всех выпущенных и непогашенных долговых обязательств государства, включая долговые обязательства государства, которые вступают в действие в результате выданных гарантий за кредитами, или обязательств, которые возникают на основании законодательства или договора. Такая дефиниция не совсем соответствует определениям, которые существуют в литературе. В зарубежной финансовой науке под государственным долгом, как правило, понимают лишь финансовые долги, т.н. документально подтвержденные долги, однако требования получения пенсий будущими поколениями, т.н. неподтвержденные долги, в составе государственного долга не учитываются.

Государственный долг состоит из внешнего и внутреннего. Государственный внутренний долг Украины состоит из задолженности прошлых лет и задолженности, которая возникает вновь за долговыми обязательствами правительства. Государственный внешний долг – это долговые обязательства государства перед нерезидентами по возвращению одолженных средств (основная сумма долга) и процентов по ним. В Украине внешний долг становится основной угрозой экономической безопасности, которая делает необходимым его подробный анализ. Надо учитывать, что при росте внешнего долга страна может угодить не только в экономическую, но и в политическую зависимость от страны-кредитора. Поэтому в развитых странах парламенты устанавливают разные ограничения для внешних заимствований правительства. Кроме того, внешние заимствования берет одно правительство, а отдавать приходится другому, что может негативно отразиться на его политическом будущем. Все это происходит и в Украине.

Среди негативных явлений, связанных с увеличением государственного долга, стоит отметить такие, как:

- 1) нестабильность валютных курсов, которая может повлиять на возможности выполнения обязательств в определенные сроки;
- 2) несоответствие валюты заимствований и валюты основной части активов субъекта ведения хозяйства;
- 3) невозможность выполнить обязательства в результате осложнений с доступом к источникам иностранной валюты;
- 4) низкая ликвидность мировых финансовых рынков может снизить возможности относительно реструктуризации задолженности [1, с. 88].

Главными причинами возникновения и увеличения госдолга являются:

- 1) хронический дефицит Государственного бюджета;
- 2) превышение темпов роста государственных расходов над темпами роста государственных доходов;
- 3) дискреционная фискальная политика, направленная на уменьшение налоговой нагрузки без соответствующего сокращения государственных расходов;
- 4) расширение экономической функции государства;
- 5) действие автоматических стабилизаторов (циклическое уменьшение налоговых поступлений и увеличение социальных трансфертов во время экономического кризиса);
- 6) привлечение средств нерезидентов с целью поддержки стабильности национальной валюты;
- 7) влияние политических бизнес-циклов (чрезмерное увеличение государственных расходов накануне выборов с целью завоевания популярности у избирателей).

Отметим факторы, которые могут иметь позитивное влияние на экономику страны в результате роста государственного долга: ускорение темпов экономического роста и ссуды, привлеченные субъектами хозяйства и имеющие инвестиционное устремление.



До 2014 г. общие показатели состояния внешнего долга Украины не выглядели критически и угрожающими: валовой внешний долг оставался на уровне меньше ВВП страны, а совокупный долг сектора общего государственного управления и долг центрального банка (НБУ) не превышал 30 % ВВП. Однако кризис 2014–2015 гг. и предопределенный им обвал гривны повлекли резкое ухудшение относительных показателей задолженности. Стремительная девальвация гривны на протяжении 2014–2015 гг. привела к практической невозможности ориентироваться на резервы страны с целью обеспечения покрытия краткосрочных выплат по долгам, ведь в конце 2014 г. объем краткосрочных долгов едва ли не на порядок превышал объем резервов. Лишь некоторое наполнение резервов в 2015 г. определенным образом улучшило ситуацию, хотя объемы краткосрочных долгов в четыре раза превышали величину резервов. Впрочем, снижение экспорта определялось ухудшением покрытия краткосрочных долгов экспортной выручкой, и на конец 2015 г. впервые за последнее десятилетие объемы экспорта были меньше, чем выплаты по краткосрочным долгам. На сентябрь 2016 г. золотовалютные резервы Украины выросли до 15 млрд долл. США, что немного стабилизировало гривну [1, с. 33].

Для мониторинга внешних заимствований в мире используют т.н. критерии самодостаточности. Основными характеристиками внешней задолженности являются следующие: соотношение внешнего государственного долга к ВВП; внешняя задолженность в расчете на одного человека; отношение внешнего государственного долга к валютным резервам страны; соотношение валового внешнего долга и экспорта товаров и услуг; соотношение объема обслуживания текущей задолженности и экспорта товаров.

Проблемой является определение предела внешнего государственного долга и государственного долга страны в целом. Д. Коуэн доказал, что размер валового внешнего долга не должен превышать 50 % ВВП. Согласно Маастрихтским критериям, предельным уровнем внешнего государственного долга является 60 % от ВВП страны. Только при таких условиях европейские страны, в том числе и Украина, могут претендовать на вступление в ЕС. На конец 2015 г. государственный долг Украины составлял 79 % от ВВП. Общая сумма государственного и гарантированного государством государственного долга составляла около 65,5 млрд долл. США (1 572 млрд гривен).

Важно остановиться на основных моментах, касающихся сложности управления и погашения государственного долга в Украине. Во-первых, именно на 2015 г. приходились наибольшие нагрузки на государственный бюджет по уплате внешнего валового долга. Во-вторых, доллар США в структуре валют погашения занимает первые позиции, что автоматически увеличило объем долга начиная с февраля 2015 г. в связи с девальвацией. Согласно официальным заявлениям руководства Центробанка, причиной резкого снижения курса гривны стал отказ НБУ от использования индикативного курса на валютном рынке и прекращения ежедневных индикативных валютных аукционов, которые помогали абсорбировать недовольный спрос, с целью обеспечения единого курса на уровне рыночного. В этих условиях НБУ вернулся к административным способам урегулирования ситуации на рынке, что впоследствии повлекло некоторое укрепление курса гривны. В то же время дополнительное давление на курс национальной валюты оказывала практика предоставления Национальным банком кредитов рефинансирования в гривне, которая может быть охарактеризована как лишь относительно взвешенная и непрозрачная, а также недостаточный контроль за направлениями использования коммерческими банками таких кредитов. Поэтому в октябре 2016 г. в Верховной Раде Украины был поднят вопрос о снятии В. Гонтаревой с должности главы НБУ. Кроме того, коммерческие банки не возвратили НБУ 85 млрд грн. рефинансирования.



Стоит заметить, что в структуре государственного и гарантированного государством долга по группам кредиторов в Украине наибольшая часть принадлежит владельцам государственных ценных бумаг на внутреннем рынке (35,1 %). Теперь в обращении на внутреннем рынке Украины находятся казначейские обязательства с разными сроками (ОВГС от 12-месячных до 15-летних), а также облигации государственных предприятий (НАК «Нефтегаз Украины», Укравтодор и др.). Совокупный объем задолженности по выпущенным ценным бумагам на внутреннем рынке – 499,72 млрд грн. (23,74 млрд долл. США в эквиваленте). Часть владельцев государственных ценных бумаг на внешнем рынке в общей структуре госдолга составляет 29,6 % и отображает задолженность за ОВГС 2005–2015 гг. на общую сумму 383,16 млрд грн. (18,28 млрд долл. США в эквиваленте) [2, с. 1].

Один из основных индикативных показателей – соотношение государственного долга к ВВП Украины превысил максимум (60 %) и стал свыше 90 %. В сложившейся ситуации одним из альтернативных вариантов стало проведение реструктуризации части внешнего долга Украины перед внешними частными кредиторами. Так, в конце августа 2015 г. после длительных переговоров Министерству финансов Украины удалось достичь соглашения с внешними частными кредиторами по поводу реструктуризации части внешнего государственного долга. Кроме отсрочки уплаты долга последствиями реструктуризации стало принятие ряда нормативных документов в сфере управления государственным долгом, в частности, Закон Украины «О внесении изменений в Закон Украины “О Государственном бюджете Украины на 2015 год”» № 217-УШ от 02.03.2015 г.; Закон Украины «Об особенностях осуществления правовых сделок с государственным, гарантированным государством долгом и местным долгом» от 19.05.2015 г. № 436 VIII.

Расходов бюджета Украины недостаточно для решения проблем образования, медицины, обороны и др. Государство обращается к заимствованиям, наращивает долги и попадает под внешнее управление. Так, в 2014 г. расходы принятого бюджета в расчете на одного жителя в Украине составляли лишь 1 тыс. долл. США, тогда как, например, в соседней Польше – 6 тыс. долл. США, в Турции – 2,7 тыс. долл. США [3, с. 40].

В соответствии с программой управления государственным долгом в Украине на 2016 г., общие выплаты по государственным долгам, которые должны быть осуществлены в 2016 г. за счет средств государственного бюджета, оцениваются на уровне 234 260,2 млн грн., из которых 79,8 %, или 186 845,4 млн грн., – выплаты по внутреннему долгу и 20,2 %, или 47 414,8 млн грн., представляют выплаты по внешнему долгу. В 2016 г. объем платежей на погашение государственного долга составлял 135 203,9 млн грн., из которых 121 323,7 млн грн., или 89,7%, представляют обязательства по внутреннему долгу, а 13 880,2 млн грн., или 10,3 %, – обязательства по внешнему долгу. Объем платежей на обслуживание государственного долга на 2016 г. прогнозируется в сумме 99 056,3 млн грн. Наибольшие по объемам платежи в 2016 г. были предусмотрены на погашение облигаций внутренней государственной ссуды (ОВГС) 2013 г. в сумме 55 482,8 млн грн., ОВГС 2014 г. в сумме 24 418,8 млн грн., ОВГС в 2011 г. и 2008 г. в сумме 11 593,7 млн грн. и 11 470 млн грн. соответственно. Наибольший удельный вес в обслуживании государственного внутреннего долга в течение 2016 г. будут иметь выплаты по ОВГС 2014 г. в сумме 27 615,0 млн грн. и ОВГС 2013 г. в сумме 11 299,4 млн грн. В обслуживании государственного внешнего долга в указанный период наибольший удельный вес будут иметь выплаты по ОВГС 2015 г. в сумме 23 050,9 млн грн. и по кредитами МВФ в сумме 3 920,5 млн грн. [6].



В экономической литературе выделяют две основные формы снижения государственной задолженности: 1) уменьшение общественных расходов и 2) повышение налогов. Каждая из них имеет своих сторонников и противников в разных политических партиях. Поэтому партия, которая приходит к власти, использует свой инструментарий оптимизации государственного долга. Современная практика показывает, что для этого используют повышение не прямых налогов. В Украине в последние годы применяет постоянное повышение акцизного налога и повышение цен на энергоносители для всех потребителей, хотя это неоднозначно воспринимается населением.

Эксперты ОЭСР выяснили, что перераспределяя налоговый груз от прямых налогов (на прибыль, на доходы или ЕСВ) в пользу не прямых (НДС и акцизы) и особенно на налог на имущество, можно ускорить экономический рост. Т.е. в Украине при снижении НДС, а также ЕСВ необходимо повысить налог на имущество в первую очередь состоятельных слоев населения, чтобы придерживаться принципа справедливости в налогообложении. Но важно, чтобы налог на имущество в Украине платился в зависимости от его стоимости, а не от площади. Такой подход используется в большинстве стран Европейского союза.

Украина в последние годы становится критически зависимой от зарубежных кредитов (прежде всего МВФ), что требует существенных изменений в фискальной политике государства. Проблемой является то, что Украинскому государству в современных условиях необходимо одновременно проводить две противоположные стратегии: фискальную консолидацию и фискальную децентрализацию. Первая стратегия требует сокращения государственного долга и дефицита бюджета, а вторая – расширения финансовых полномочий органов местного самоуправления, которое ведет к значительному перераспределению доходов государства в пользу местных органов власти и самоуправления. Поэтому важно найти путь оптимизации как государственных финансов, так и местных доходов и расходов. Выход мы видим в усилении контроля регионов над частью государственных расходов включая военные.

Для обеспечения экономической безопасности важно обосновать и другие финансовые мероприятия в осуществлении фискальной политики Украины на 2016–2020 гг., чтобы, с одной стороны, выполнить условия МВФ, а с другой – не повторить «греческого» варианта выхода из долгового кризиса, который затянулся на 6 лет. Важно не допустить подобного сценария в Украинском государстве, которое требует обоснованного пересмотра нового Меморандума о сотрудничестве Украины и МВФ, поскольку его выполнение приведет к сокращению совокупного спроса в нашей стране и обострению противостояния в обществе [4, с. 123].

Фискальную консолидацию следует рассматривать как совокупность мероприятий финансовой политики правительства страны, направленную на уменьшение государственного долга и бюджетного дефицита. Согласно Маастрихтским критериям, дефицит бюджета не должен превышать 3 % от ВВП страны. Учитывая нацеленность Украины на вступление в ЕС, указанные критерии должны быть основными индикаторами для нашей страны при проведении политики фискальной консолидации в 2016–2020 гг., поскольку после 2020 г. Украина планирует подать заявку на вступление в Европейский союз. В то же время политика фискальной децентрализации, которая реально началась в Украине с 2015 г. и обеспечила рост доходов местных бюджетов (по официальным данным, на 30–40 %), усложняет достижение Маастрихтских критериев. Выход видится в расширении сроков фискальной консолидации. Согласно исследованиям О. Крупея, такая фискальная консолидация должна характеризоваться долгосрочными действиями правительства по их реализации (5–10 лет), а их цель состоит в снижении



суммы государственного долга до уровня 40 % от ВВП. Учитывая опыт выхода из экономического кризиса Греции, ряда других стран Южной Европы – членов ЕС, трудно ожидать достижения в Украине уровня государственного долга в 40 % от ВВП в течение следующих 5–10 лет. На наш взгляд, целесообразно направить политику фискальной консолидации в Украине на показатели государственного долга не выше 60 % от ВВП, чтобы одновременно осуществлять и политику фискальной децентрализации [5, с. 26].

Возможным ориентиром для Украины могло бы стать достижение в перспективе уровня государственного долга на уровне 55 % от ВВП (как в Польше). Польский законодатель определил такое условие: при превышении государственного долга отметки 55 % от ВВП автоматически на такой же процент увеличивается базовая ставка НДС. Вместе с тем надо учитывать, что указанная норма в Польше была принята во время правления либеральной партии «Гражданская платформа». В 2015 г. к власти в стране пришла правая консервативная партия «Право и справедливость» (ПиС), которая с 2016 г. начала реализацию ряда новых социальных программ, требующих значительных расходов. Социальные мероприятия ПиС, как утверждают независимые польские эксперты, могут привести к превышению установленного уровня государственного долга страны. Вместе с тем сторонники новой социальной политики ПиС утверждают, что она позволит обеспечить повышение совокупного спроса, который будет стимулировать рост производства прежде всего на польских предприятиях. А это, в свою очередь, увеличит объем ВВП Польши и, соответственно, не позволит превысить установленного показателя государственного долга. Кроме того, социальная политика новой польской власти является более социально справедливой, чего пока не наблюдается в Украине, где доминируют либеральные подходы к фискальной консолидации, нарушающие принципы социальной справедливости.

В результате в Украине в 2015 г. значительно усилилось неравенство по уровню и/или заработка. Так, по данным Т. Пикетти, заработки 50 % самых бедных налогоплательщиков в европейских странах (2010 г.) представляли 30 %, а в Украине (2015 г.) – лишь 15 %. В скандинавских странах средняя зарплата половины налогоплательщиков представляла 70 % средней по стране, в европейских странах – 60 %, а в Украине – лишь 30 % [6]. Выходом из данной ситуации может стать ввод прогрессивной системы налогообложения в Украине. Хотя пока существует лишь минимальная ставка НДФЛ в размере 18 %.

Заключение

В условиях усиления долговых рисков правительства стран-должников пытаются принять меры, которые бы уменьшили пики выплат в краткосрочной перспективе и стабилизировали уплаты из обслуживания и выплаты основной части долга в средне- и долгосрочной перспективе, а вместе с тем добиться устойчивого экономического развития. Для этой цели могут применяться разные стратегии и методы управления погашения и обслуживания долга, в частности, рефинансирование, реструктуризация, конверсия, консолидация и др. Чаще всего сегодня используется рефинансирование и реструктуризация, с помощью которых удастся погасить текущие заимствования и платежи за счет привлечения новых ресурсов. Наиболее широко для уменьшения долга используется его реструктуризация.

К сожалению, многие из описанных мероприятий в Украине не применяются. Проведенная в 2015 г. реструктуризация части внешнего долга является не очень выгодной для Украины. В данной ситуации важно сократить уровень перераспределения



ВВП и передать значительную часть расходных полномочий бюджетам разных уровней при одновременном увеличении их налоговых поступлений.

Очевидным является то, что и плюсы, и минусы роста государственного долга в Украине являются достаточно весомыми. Поэтому государству необходимо иметь инструменты, которые дадут возможность эффективно влиять на все составляющие государственного долга. Практика последних лет доказала, что четко сформулированной политики управления государственным долгом в Украине не существует. Можно также говорить, что она недостаточно эффективна, реагирует с опозданиями и не дает возможности оперативно вмешиваться в решения самых актуальных проблем, которые возникают в финансовой системе. Учитывая ситуацию, которая состояла из привлечения в первую очередь внешних ссуд в течение последних лет, стоит прогнозировать рост внешней задолженности Украины. Соответственно, будет усиливаться девальвация гривны и увеличение государственного долга по отношению к ВВП страны, что негативно будет отражаться на экономической безопасности страны и на еще больших сложностях при получении внутренних и внешних ссуд.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Карлін, М. І. Суспільні фінанси в умовах демократії : курс лекцій / М. І. Карлін. – Луцьк : Вежа-Друк, 2016. – 196 с.
2. Лібанова, Е. М. Україна: глибина нерівності / Е. М. Лібанова // Дзеркало тижня. – 2016. – 1 жовт. – С. 1, 4.
3. Борисюк, О. В. Шляхи оптимізації державного боргу в сучасних умовах / О. В. Борисюк // Екон. часопис Східноєвроп. нац. ун-ту ім. Лесі Українки. – 2015. – № 1. – С. 39–43.
4. Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. Валютна структура державного боргу України: чому частка облігацій у гривнях повинна бути збільшена [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ier.kiev.ua>.
5. Пикетти, Т. Капитал в XXI веке / Т. Пикетти. – М. : Ад Маргинем Пресс. – 2016. – 592 с.
6. Борисюк, О. В. До питання реструктуризації зовнішнього боргу України / О. В. Борисюк // Екон. часопис Східноєвроп. нац. ун-ту ім. Лесі Українки. – 2015. – № 4. – С. 26–31.
7. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minfin.ua.

Рукапіс паступіў у рэдакцыю 14.12.2016

Karlyń N.I., Borysiuk E.V. National Debt of Ukraine as the Main Threat to its of Economic Security of Ukraine

National debt is an important element of the financial system of the Ukraine. According to the official data its amount is constantly growing (in hryvna equivalent). In the present situation there is a necessity of solving the question of optimization of the control of national debt. In the article we characterize the influence of national debt onto the economic security of the Ukraine; we define the main directions of the debt policy of the state in present conditions; we analyze the main causes of the appearance and increase of the national debt; we find out the main causes of restructuring the part of the national debt of the Ukraine in 2015; we discover the main characteristics of the foreign debt. In the article we also stipulate that in recent years the Ukraine has become extremely depended on foreign loans (first of all IMF), that requires essential changes in the fiscal policy of the state. In the article we also offer the ways of optimization of the national debt in whole and the foreign debt particularly.