

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-58-71>

УДК 336.275

РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО ЗОВНІШНЬОГО БОРГУ У ФОРМУВАННІ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

THE ROLE OF STATE EXTERNAL DEBT IN THE FORMATION OF THE STATE BUDGET OF UKRAINE UNDER THE CONDITIONS OF THE MARITAL STATE

Козлов Вадим Петровичкандидат економічних наук, доцент,
Донецький національний університет імені Василя Стуса
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5454-4797>**Kozlov Vadym**

Vasyl' Stus Donetsk National University

Стаття присвячена актуальним питанням залучення ресурсів, необхідних для покриття дефіциту Державного бюджету України в умовах воєнного стану. Визначено позитивні та негативні наслідки накопичення державного боргу країни. У статті розкриваються основні напрямки реалізації державної боргової політики. Розглянуто поточний стан Державного бюджету України, рівень його дефіциту та джерела покриття, за допомогою яких існує можливість його компенсувати. Приділено увагу впливу рівня державного боргу на стан державного бюджету країни у 2022–2023 рр. Проведено аналіз державного зовнішнього боргу та боргового навантаження, в результаті якого виявлено тенденції зростання цих показників під час війни. Аналіз міжнародних резервів України показав, що їх сума збільшується, що є позитивною рисою з точки зору забезпечення фінансової стабільності країни. Очікуване найближчими роками подальше збільшення обсягів зовнішніх запозичень, що викликано як необхідністю фінансування воєнних дій, так і подальшим відновленням країни, зумовлює необхідність удосконалення боргової політики країни. Визначено подальші кроки, які сприятимуть підвищенню ефективності управління зовнішньою заборгованістю країни з урахуванням необхідності забезпечення стабільності Державного бюджету.

Ключові слова: зовнішній борг, державний бюджет, дефіцит бюджету, воєнний стан, боргова політика, управління державним боргом.

The purpose of the article is to determine the peculiarities of using the external public debt in the budget policy of Ukraine under martial law. The relevance of the research topic is related to the fact that effective management of external public debt will ensure optimisation of its size and reduce the negative consequences of its growth for the state budget and the economy as a whole. The publication is devoted to the topical issues of attracting the resources necessary to cover the deficit of the State Budget of Ukraine under martial law. The paper identifies the positive and negative consequences of the accumulation of public debt. It reveals the main directions of implementation of the state debt policy. It also considers the current state of the State Budget of Ukraine, the level of its deficit and the sources of coverage, which can be used to compensate for it. The study pays attention to the impact of the level of public debt on the state budget of the country in 2022-2023. The analysis of the state external debt and debt burden is carried out, which revealed trends in the growth of these indicators during the war. The analysis of Ukraine's international reserves showed that their amount is increasing, which is a positive development in terms of ensuring the country's financial stability. The expected further increase in external borrowing in the coming years, driven both by the need to finance the war effort and the country's further recovery, necessitates improvements in the country's debt policy. Further steps to improve the efficiency of the country's external debt management, taking into account the need to ensure the stability of the state budget, have been identified. These steps include: expanding the tax base, improving the efficiency of certain categories of state budget expenditures, restructuring foreign debt; ensuring the effective operation of the State Debt Management Agency of Ukraine; and securing funds from the aggressor as part of reparations and seized assets through cooperation with international institutions and foreign countries.

Keywords: foreign borg, state budget, budget deficit, military camp, borg policy, control of the state borg.

Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження пояснюється необхідністю визначення ролі державних зовнішніх запозичень у формуванні Державного бюджету України в умовах воєнного стану. Підвищення ефективності боргової політики стримає зростання боргового навантаження і забезпечить стійкість Державного бюджету. Тому важливим є пошук шляхів підвищення ефективності управління зовнішнім державним боргом України з метою оптимізації його розміру і скорочення негативних наслідків його зростання для державного бюджету.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Багато вчених-економістів займаються вивченням питань управління державним боргом, так як значні обсяги державної заборгованості призводять до зростання витрат на її обслуговування. Так, питання впливу зовнішньої заборгованості на стан Державного бюджету досліджували Мітрофанова А. С., Задоя О. Я., Замкова Н., Гнидюк І. та інші.

Разом з тим, залишаються невирішеними питання ролі державного зовнішнього боргу у формуванні Державного бюджету в умовах війни.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. З початком повномасштабного вторгнення росії в Україну 24.02.2022 р. боргові проблеми стають однією з найуразливіших сфер розвитку економіки. Необхідність фінансування військових дій зменшує об'єми бюджетних коштів, які направляються на соціально-економічні потреби, що призводить до скорочення доходів населення, загального погіршення економічної ситуації в країні, негативно впливає на економіку і викликає зростання дефіциту бюджету і відповідно, заборгованості (як зовнішньої так і внутрішньої).

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є визначення особливостей використання державного боргу в бюджетній політиці України в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу дослідження. Державний борг складається із суми всіх непогашених на певний момент часу боргових зобов'язань держави (в особі уряду держави) перед фізичними та юридичними особами, іноземними державами, банками, міжнародними організаціями тощо. Суб'єкти господарювання - резиденти України також можуть залучати кредити під державні гарантії. Такі державні гарантії набирають чинності тоді, коли суб'єкти господарювання –

боржники не можуть повністю або частково виконувати свої боргові зобов'язання перед кредиторами.

Бюджетним кодексом України встановлено обмеження загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу станом на кінець року – ця сума повинна бути не більше 60% річної номінальної суми ВВП (валового внутрішнього продукту) України. Разом з тим, в особливих умовах (введення воєнного, надзвичайного стану, проведення антитерористичної операції) це обмеження не діє і до Державного бюджету країни може бути залучена будь-яка необхідна сума на борговій основі. Державний борг поділяється згідно з критерієм ринку запозичень на зовнішній та внутрішній. Відповідно, всі запозичення згідно з критерієм виду валюти зобов'язань діляться на запозичення в національній валюті (внутрішні) та іноземній валюті (зовнішні) [1].

Уряд України і у 2022 році, і у 2023 році мав можливість здійснювати всі необхідні витрати державного бюджету в умовах значного дефіциту використовуючи зовнішні запозичення.

Позитивна роль зовнішнього боргу полягає в тому, що він сприяє забезпеченню стійкості фінансової системи країни в умовах воєнного стану, виконанню урядом усіх соціальних та економічних зобов'язань. Звичайно ж використання запозичених коштів повинно бути раціональним та ефективним.

Негативна роль зовнішнього боргу полягає у тому, що він вимагатиме від держави спрямовувати значну частину коштів бюджету на погашення зовнішніх запозичень. Негативними наслідками накопичення державного боргу країни можуть бути перекладання податкового навантаження на майбутні покоління, втрата політичної незалежності країни, а також погіршення її боргової стійкості.

В умовах загострення проблеми державного боргу у вітчизняній економіці, яке пов'язано з агресією росії, важливим є забезпечення боргової стійкості країни. Для характеристики боргової стійкості використовуються показники: показники стану, структури та динаміки державного боргу; показники обслуговування державного боргу; показники чинників державного боргу; показники прогнозу боргового тягаря [2].

Для ефективного управління державним боргом розробляється і здійснюється державна боргова політика, яка становить собою сукупність стратегічних та оперативних заходів держави з управління державним боргом, які спрямовані на вирішення соціально-

економічних завдань органів влади всіх рівнів та забезпечення стабільності державного бюджету. Державна боргова політика проводиться на основі розробленої стратегії управління державними запозиченнями, в якій виділяються основні напрямки її реалізації [2].

До таких напрямків належать:

- повний та своєчасний облік всіх фінансових зобов'язань країни;
- контроль допустимого для економіки рівня боргового навантаження;
- скорочення витрат на обслуговування боргу;
- розширення кола інвесторів, які беруть участь у борговому фінансуванні бюджету;
- скорочення ризиків боргового фінансування;
- забезпечення стабільності надходження коштів на кредитній основі.

Боргова політика виступає невіддільною частиною бюджетної та відповідно фінансової політики держави.

Основною загрозою економічного розвитку України, є перш за все, такий зовнішній фактор, як повномасштабне вторгнення росії на територію України у лютому 2022 р.

В цих умовах зростає роль державного бюджету у забезпеченні соціально-економічної стабільності країни.

За даними Міністерства фінансів України доходи Державного бюджету у 2022 р. становили 1 трлн 787 млрд грн. Значна частка доходів – це гранти від міжнародних партнерів. Від усієї суми доходів на такі гранти приходиться 481,1 млрд грн (26,9% від усієї суми доходів). Видатки Державного бюджету у 2022 р. становили 2 трлн 706 млрд грн. Найбільша частка видатків направлялася на потреби національної безпеки і оборони (1 трлн 537 млрд грн, або 56,79%). Дефіцит Державного бюджету у 2022 р. досягнув розміру 17,6% ВВП (914,9 млрд грн) [2].

У 2023 р. доходи Державного бюджету становили 2 трлн 672 млрд грн. Зберігається в доходах значна частка грантів від міжнародних партнерів (біля 17% від усієї суми доходів). Видатки Державного бюджету у 2023 р. становили 4 трлн 014 млрд грн. Найбільша частка видатків направлялася на потреби національної безпеки і оборони (2 трлн 638 млрд грн, або 65,72%). Загальна сума коштів, які направлялися на безпеку і оборону у 2023 р. становила 41% очікуваного ВВП. Дефіцит Державного бюджету до листопада 2023 р. досягнув розміру 17,6% ВВП (1046,61 млрд грн) [3].

Державний бюджет країни значною мірою визначає рівень державного боргу. Важливою причиною виникнення потреби у державних запозиченнях є дефіцит Державного бюджету, тобто перевищення видатків бюджету над його доходами.

Під час війни боргове навантаження (співвідношення державного боргу до ВВП) зросло з 43,3% у 2021 р. до 71,6% у 2022 р. Рівень заборгованості України станом на 31.12.2022 р. становив 4,073 трлн грн або 111,38 млрд дол. США. Державний та гарантований державою зовнішній борг домінує у структурі заборгованості і складає 64,11% від загальної суми державного та гарантованого державою боргу). Як свідчать данні Міністерства фінансів України, у 2023 р. продовжувалося накопичення заборгованості і рівень заборгованості України станом на 30.11.2023 р. становив 5,122 трлн грн або 140,82 млрд дол. США. Частка державного та гарантованого державою зовнішнього боргу складала 68,98% [3; 4].

За період 2022–2023 рр. спостерігається тенденція зростання державного зовнішнього боргу. Масштабне зовнішнє фінансування бюджету дозволяє уряду забезпечувати виконання основних соціально-економічних функцій у складний період існування держави та зберегти достатній рівень офіційних валютних резервів. В той же час таке фінансування призводить до збільшення зовнішнього боргового навантаження.

Міжнародні резерви України вдалося зберегти на протязі 2022 р. і станом на 1.01.23 р. вони становили 28,5 млрд дол (на 1.01. 2022 р. – 30,94 млрд дол). На 01 січня 2024 р. обсяг міжнародних резервів країни збільшився до 40,51 млрд дол. США. Упродовж 2023 р. міжнародні резерви України збільшилися на 42%. Поточний обсяг міжнародних резервів достатній для фінансування імпорту в країні терміном 5,4 місяця (загально прийнятний норматив - не менше трьох місяців) [5].

У 2024 р. зберігаються несприятливі умови для розвитку країни, які продукує війна. Тому Україна й надалі потребує залучення зовнішнього фінансування з метою покриття видатків Державного бюджету, забезпечення фінансової стійкості та продовження економічного відновлення країни.

1 грудня 2023 р. було опубліковано оновлений «Меморандум про економічну та фінансову політику», який представляє собою економічну програму, що органи влади України будуть реалізовувати при підтримці МВФ та

міжнародних партнерів. У меморандумі виділяються наступні напрямки боргової політики в Україні:

- забезпечення фінансових гарантій підтримки з боку ЄС, МФО й двосторонніх донорів для підтримання економічної та фінансової стабільності країни;
- оновлення «Середньострокової стратегії управління державним боргом» (в рамках програми співробітництва з МВФ) з урахуванням подій, пов'язаних з війною, майбутніми потреби в бюджетному фінансуванні відбудови та відновлення країни;
- заохочення повернення нерезидентів на внутрішні ринки облігацій і відновлення доступу до міжнародних ринків капіталу;
- продовження співробітництва з МВФ на основі прозорості комунікацій та потоків інформації;
- забезпечення фінансування програми відновлення фіскальної стійкості та досягнення боргової стійкості. Для забезпечення боргової стійкості необхідно обмежувати видачу державних гарантій. За проєктами міжнародних фінансових організацій та іноземних урядів, які будуть спрямовані на відновлення та відбудову навпаки буде забезпечено достатній простір для надання гарантій за кредитами [6].

Складна економічна ситуація та необхідність виділяти з Державного бюджету значні суми на воєнні потреби буде потребувати і у 2024 році залучення значних об'ємів зовнішнього фінансування. Незважаючи на те, що воєнний стан у країні скорочує можливості збалансування Державного бюджету, Україна не порушує свої обов'язки і виконує свої боргові зобов'язання. З метою забезпечення своєчасних виплат створено Фонд обслуговування та погашення державного боргу [7]. Таким чином, боргова політика України потребує удосконалення у напрямку активного управління державним боргом, більш строгого регулювання заборгованості і підвищення дієвості контролю за використанням залучених коштів.

В Україні регулювання зовнішньої заборгованості здійснюють такі установи, як Міністерство фінансів, Державна казначейська служба та Національний банк України. У багатьох країнах існують також спеціалізовані організації по управлінню державним боргом (Агентства по управлінню боргом). Таке агентство формує єдину інформаційну базу даних за борговими зобов'язаннями та узгоджує заходи щодо реалізації полі-

тики управління державним боргом з іншими державними установами. В Україні у 2020 р. було прийнято рішення про створення Агентства з управління державним боргом України (Боргового агентства), яке в ході своєї діяльності повинно було реалізовувати державну бюджетну політику у сфері управління державним боргом та гарантованим державою боргом. На сьогодні Боргове агентство України не створено і його функції виконує Міністерство фінансів.

Таким чином, в країні існує проблема забезпечення ефективного фінансового контролю з боку держави при здійсненні боргової політики. Державний фінансовий контроль щодо політики управління зовнішнім боргом країни є однією з найважливіших функцій державного управління і з точки зору необхідності здійснення дієвого та постійного моніторингу заборгованості, аналізу факторів, що впливають на стан боргової політики держави, створення і забезпечення ефективної діяльності Агентства з управління державним боргом України є необхідним [8].

Можна визначити подальші кроки для підвищення ефективності управління зовнішньою заборгованістю з точки зору забезпечення стабільності Державного бюджету:

- в першу чергу, необхідно забезпечити високі темпи економічного зростання, що збільшить податкові надходження до бюджету, зменшить потребу у кредитах та оптимізує боргове навантаження.
- по-друге, для збільшення дохідної частини бюджету необхідно розглянути можливості розширення податкової бази, а для скорочення видаткової частини бюджету підвищити ефективність окремих категорій видатків.
- по-третє, проводити реструктуризацію зовнішньої заборгованості з урахуванням конкретних ринкових умов;
- по-четверте, забезпечити ефективну роботу Агентства з управління державним боргом України;
- по-п'яте, співпрацювати з міжнародними інституціями та іноземними країнами стосовно отримання коштів від агресора в рамках репарацій та арештованих активів.

Від характеру вирішення боргової проблеми залежить бюджетна дієздатність України, отже, стабільність національної валюти, рівень відсоткових ставок, інвестиційний клімат, і навіть характер поведінки всіх сегментів вітчизняного ринку.

Висновки. Визначено роль зовнішнього фінансування Державного бюджету України в

умовах воєнного стану. Визначено позитивну та негативну роль зовнішньої заборгованості. Визначено місце боргової політики у фінансовій політиці держави. Визначено основні напрямки реалізації стратегії управління державними запозиченнями, розробленої Кабінетом міністрів України. Проведено аналіз Державного бюджету України за 2022–2023 рр. Обґрунтовано необхідність реального ство-

рення і забезпечення діяльності Агентства з управління державним боргом України як інституції, яка відповідає за реалізацію державної бюджетної політики у сфері управління державним боргом. Розроблено пропозиції для підвищення ефективності управління зовнішньою заборгованістю країни з точки зору забезпечення стабільності Державного бюджету.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бюджетний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 21.01.2023).
2. Митрофанова А. С. Боргова стійкість України: стан, проблеми та політика. *Проблеми економіки*. 2017. № 1. С. 105–111.
3. Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua/?month=12&year=2022&budgetType=NATIONAL> (дата звернення: 24.01.2023).
4. Державний бюджет України 2022 року: виконання в умовах повномасштабної війни. URL: <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/derzhavnyy-byudzheth-ukrayiny-2022-roku-vykonannya-v-umovakh> (дата звернення: 21.01.2023).
5. Управління державним боргом України під час війни та післявоєнний період. Аналітичний звіт. 10 травня 2023 року. URL: <https://ces.org.ua/management-of-the-ukrainian-public-debt/> (дата звернення: 25.01.2023).
6. МВФ – Україна: Лист про наміри та Меморандум про економічну та фінансову політику, 1 грудня 2023 року. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/imf-ukraine_letter_of_intent_and_memorandum_for_economic_and_financial_policy_1_december_2023-4344
7. Замкова Н., Гнидюк І. Державний борг України за масштабної кризи. *Scientia Fructuosa (Вісник Київського національного торговельно-економічного університету)*. 2022. 144 (4). С. 110–121.
8. Задоя О. А. Державна заборгованість як загроза економічній безпеці країни. *Академічний огляд*. 2021. № 2 (55). С. 23–31.

REFERENCES:

1. Biudzhetni kodeks Ukrainy [Budget code of Ukraine]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (accessed January 21, 2023).
2. Mytrofanova A. S. (2017) Borhova stiikest Ukrainy: stan, problemy ta polityka [Debt sustainability of Ukraine: state, problems and policy]. *Problemy ekonomiky*, no. 1, pp. 105–111.
3. Derzhavnyi veb-portal biudzhetu dlia hromadian [State budget web portal for citizens]. Available at: <https://openbudget.gov.ua/?month=12 &year=2022&budgetType=NATIONAL> (accessed January 24, 2023).
4. Derzhavnyi biudzheth Ukrainy 2022 roku: vykonannya v umovakh povnomasshtabnoi viiny [The state budget of Ukraine in 2022: a vision in the conditions of a full-scale war]. Available at: <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/derzhavnyy-byudzheth-ukrayiny-2022-roku-vykonannya-v-umovakh> (accessed January 21, 2023).
5. Upravlinnia derzhavnym borhom Ukrainy pid chas viiny ta pislivoiennyi period. Analichnyi zvit. 10 travnia 2023 roku [Management of the public debt of Ukraine during the war and the post-war period. Analytical report. May 10, 2023]. Available at: <https://ces.org.ua/management-of-the-ukrainian-public-debt/> (accessed January 21, 2023).
6. MVF – Ukraina: Lyst pro namiry ta Memorandum pro ekonomichnu ta finansovu polityku, 1 hrudnia 2023 roku [IMF – Ukraine: Letter of Intent and Memorandum on Economic and Financial Policy, December 1, 2023]. Available at: https://mof.gov.ua/uk/news/imf-ukraine_letter_of_intent_and_memorandum_for_economic_and_financial_policy_1_december_2023-4344 (accessed January 21, 2023).
7. Zamkova N., Hnydiuk I. (2022) Derzhavnyi borh Ukrainy za masshtabnoi kryzy [Public debt of Ukraine during the large-scale crisis]. *Scientia Fructuosa (Visnyk Kyivskoho natsionalnoho torhovelno-ekonomichnoho univer-sytetu)*, no. 144 (4), pp. 110–121.
8. Zadoia O. A. (2021) Derzhavna zaborhovanist yak zahroza ekonomichnii bezpetsi krainy [State indebtedness as a threat to the country's economic security]. *Akademichnyi ohliad*, no. 2 (55), pp. 23–31.