

Порайко Устим Миколайович,

аспірант, кафедра регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом, Національна академія державного управління при Президентові України, 03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20, тел.: +38 066 60-70-800, e-mail: u.porayko@gmail.com

ORCID: 0000-0002-6880-2718

ЗОВНІШНІ ЗАПОЗИЧЕННЯ ТА ФІНАНСОВА ДОПОМОГА ЯК ОБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Анотація: В статті досліджуються теоретичні питання виникнення зовнішніх запозичень і фінансових зобов'язань як об'єкту системи державного управління за умов реформування системи публічного управління та адміністрування в Україні. Розкриті категорії, статистичні данні та суспільні відносини в сфері публічного управління за умов ризикової управлінської діяльності в сучасних складних умовах управління державним боргом і фінансової нестабільності, зокрема досліджено теоретичні надбання та погляди науковців на стан і цілі системи управління в сфері ризиків державного боргу та національної економічної безпеки.

Мета статті. В даній роботі поставлено за мету з'ясувати трактування понять «зовнішні запозичення», «фінансова допомога», «механізми управління» і «публічне управління в сфері зовнішніх і внутрішніх запозичень» в якості економічних і управлінських категорій, визначення яких пов'язане з використанням сучасних методів державного управління в країні.

Наукова новизна. В роботі комплексно з використанням сучасних методів пізнання, статистики, економіки, урахуванням новітніх досягнень науки державного управління досліджено теоретичні питання управлінського процесу в сфері зовнішніх запозичень і фінансових зобов'язань як об'єкту системи державного управління за умов реформування системи публічного управління та адміністрування в Україні. Обґрунтовано теоретичне розуміння змісту категорії «зовнішні запозичення», «фінансова допомога», «механізми управління» і «публічне управління в сфері зовнішніх запозичень» в якості економічних і управлінських категорій, а саме як механізму та його складових інструментів публічного управління та адміністрування, які припускають дієвий фінансовий контролю за діяльністю всіх суб'єктів макроекономічного управління в цій сфері національної економіки.

На основі статистичних даних здійснено дослідження напрямів модернізації інституту управління та теоретично доведено необхідність вдосконалення дієвості механізмів управління в сфері державних фінансових запозичень, зниження ризику та посилення інституційної спроможності керівних органів цієї сфери в Україні.

Висновки. У результаті роботи обґрунтовані наукові положення щодо удосконалення використання в управлінській практиці збалансований розвиток, який має базуватися на новій економіко-управлінській парадигмі щодо відповідних фінансових механізмів у сфері публічного управління зовнішніми і внутрішніми запозиченнями, які знаходяться ще на початковому етапі. В теоретичному контексті наука державного управління потребує розкриття та конкретизації категорій та суспільних відносини в сфері управління державними фінансовими зобов'язаннями, які повинні сприяти ефективному розвитку національної економіки, а національна валюта, має стати конкурентоздатною і стійкою валютою розвитку.

Крім цього при дослідженні сучасних публікацій та з'ясуванні теоретичної сутності понять «управління зовнішніми запозиченнями», «управління внутрішніми запозиченнями» та «управління в сфері державних фінансів» доведено, що суспільні відносини в сфері державних фінансів, не є стійкими, адже змінюються разом із їх розвитком, а також за умов формування сучасних реальних управлінських і фінансових повноважень органів державного управління в цій сфері.

Ключові слова: публічне та державне управління, зовнішні запозичення, управлінський ризик, реформування та модернізація, суспільні відносини, управління в сфері державного боргу.

Porayko Ustym Mykolayovych,

Ph.D. student, Department of Regional Management, Local Self-Government and City Administration, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 20, Antona Tsedika st., Kyiv, 03057, Ukraine, tel.: +38 066 60-70-800, e-mail: u.porayko@gmail.com

ORCID: 0000-0002-6880-2718

EXTERNAL LOANS AND FINANCIAL AID AS A GOVERNMENT OBJECTS IN UKRAINE

Annotation. The article examines the theoretical issues of the emergence of foreign borrowing and financial obligations as an object of the public administration system in the context of reforming public administration and administration in Ukraine. Disclosed categories and public relations in the field of public administration in the context of risk management in modern difficult conditions of public debt management, in particular, theoretical

achievements and views of scientists on the state and objectives of the management system in reducing public debt risks and reducing national economic security are investigated.

The purpose of the article. This paper aims to clarify the essence of the concepts «external loans», «financial assistance», «management mechanisms» and «public administration in the sphere of external and internal loans» as economic and managerial categories, the definition of which is associated with the use of modern public administration in country.

Scientific novelty. In the work with the use of modern scientific methods, statistics, economics, taking into account the latest achievements of public administration science, theoretical issues of the management process in the field of foreign loans and financial obligations as an object of the public administration system in the context of reforming the public administration and administration system in Ukraine are investigated. The theoretical understanding of the content of the categories «external loans», «financial assistance», «management mechanisms» and «public administration in the field of foreign loans» is substantiated. They are considered as economic and managerial categories, namely, as mechanisms and their constituent tools of public administration and administration, which assume effective financial control over the activities of all subjects of macroeconomic management in this area of the national economy.

The article conducted a study of the directions of modernization of the management institute and theoretically proved the need to improve management mechanisms in the field of public financial loans, reduce risk and strengthen the institutional capacity of government bodies in this area in Ukraine.

Conclusions. As a result of the work, well-founded scientific provisions for improving the use in the management practice of the principle of balanced development, which should be based on a new economic and managerial paradigm regarding the appropriate financial mechanisms in the field of public management of external and internal loans that are still at the initial level. In a theoretical context, the science of public administration requires the disclosure and specification of categories and public relations in the management of public financial obligations, which should contribute to the effective development of the national economy, and the national currency should become a competitive and sustainable development currency.

In the study of modern publications and the theoretical essence of the concepts of «management of external loans», «management of internal loans» and «management in the field of public finance» proved that public relations in the field of public finance is not sustainable and change with their development, as well as conditions of formation of modern real managerial and financial powers of state bodies in this area.

Keywords: public administration, external loans, management risk, reform and modernization, public relations, public debt management.

Постановка проблеми. З набуттям Україною в 1991 р. державної незалежності важливою проблемою стало оцінювання структурних ризиків державного боргу та національної економічної безпеки в цілому. Загальнодержавним питанням в нашій країні є вдосконалення системи управління дефіцитом державного бюджету протягом багатьох років, пов'язане з значним економічним спадом і необхідністю фінансування оборони країни за умов зовнішньої агресії з боку Росії.

Серед різних видів ситуацій, з якими в реальній дійсності стикаються суб'єкти управлінської діяльності в сфері запозичень, особливе місце займають ситуації неефективного використання механізмів і інструментів державного управління в цій сфері, фінансових ризиків, загроз тощо. Функціонуванню та розвитку багатьох суспільних процесів у національній практиці управління борговими зобов'язаннями притаманні елементи невизначеності та практично відсутності дієвого контролю з боку головного регулятора НБУ таких важелів адміністративного впливу як уникнення суттєвого коливання курсу гривні. Це зумовлює появу ситуацій, які не мають однозначного характеру розвитку подій і, відтак, очікуваного результату та прогнозування можливих дій і подальших наслідків [1]. Якщо існує можливість кількісно й якісно визначити значну ступінь ймовірності того або іншого варіанту розвитку подій, зокрема в сфері зовнішніх і внутрішніх запозичень в націо-

нальній господарській практиці становлення ефективної економіки України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Відмітимо, що в сучасній науці публічне управління вже багато років перебуває в колі уваги питання зростання державного боргу, яке складає загрозу фінансово-економічній безпеці країни та ускладнює завдання системи державного управління щодо стабілізації національної економіки в середньостроковій перспективі. В цілому на думку відомих експертів в галузі управління зовнішнім і внутрішнім боргом із стимулятора такі фінансові зобов'язання можуть перетворитись на дестабілізатора економічного зростання та якості життя населення, якщо не утворити дієву управлінську систему в цій сфері. Узагальнюючи напрацювання відомих науковців П. Волянського, Т. Корольок, В. Куйбіди, С. Лондар, І. Малого, А. Чухна та ін. щодо характеристики і дослідження особливостей управління за умов ризикових ситуацій у сфері запозичень, ми змогли зробити певні узагальнення щодо використання механізмів державного управління в означеній сфері національної економіки.

Мета статті. В даній роботі поставлено за мету з'ясувати трактування категорій «зовнішні запозичення», «фінансова допомога», «механізми управління» і «публічне управління в сфері зовнішніх запозичень» в якості економічних і управлінських категорій, визначення яких пов'язане з використан-

ням сучасних механізмів і методів державного управління в країні.

Виклад основного матеріалу. Зовнішні запозичення в національну економіку традиційно є основним джерелом залучення коштів державою. Значною частиною зовнішнього державного боргу України історично становить більше половини обсягу загального державного боргу та потребує використання дієвих механізмів державного управління щодо його регулювання та обслуговування.

Відмітимо, що після фінансово-економічної кризи 2008 – 2009 років в українській господарській системі спостерігалось певне зниження частки зовнішнього боргу до рівня частки внутрішнього боргу в кінці 2013 року. Після цього питома вага зовнішнього боргу зростала, у тому числі через вплив курсового чинника та залучення коштів від міжнародних організацій.

Так вже на початок 2019 року державний та гарантований державою зовнішній борг становив 1345 млрд грн (63,5% від загальної суми державного та гарантованого державою боргу). Державний та гарантований державою внутрішній борг становив 772,3 млрд грн (36,5% від загальної суми державного та гарантованого державою боргу).

Порівняно з початком року спостерігається зменшення питомої ваги державного та гарантованого державою зовнішнього боргу на 0,7 процентного пункту. Збільшення ваги внутрішніх запозичень у загальній структурі державного боргу відповідає міжнародній

практиці його оптимізації, тому така тенденція вітчизняного державного управління борговими питаннями сприятиме послабленню окремих боргових ризиків і поліпшенню ефективності залучення фінансових ресурсів до національної економіки. Проте таке збільшення стало можливим через невиконання плану зовнішніх запозичень, зокрема неотримання траншів кредитів від МВФ і пов'язаного із ним кредитування.

Одним із ключових питань ефективної системи державного управління в сфері фінансових запозичень є визначення оптимального співвідношення запозичень на внутрішніх і зовнішніх ринках. Таке співвідношення має диктуватися не лише порівнянням вартості позичкових ресурсів, а й врахуванням розгалуженого макроекономічного ефекту обраного типу фінансування дефіциту національної господарської системи. Зараз зазначене співвідношення є дуже мінливим, на що впливають як не ефективна система державного управління в сфері запозичень, так і зміна гривневої вартості зовнішнього боргу через курсові чинники. Водночас необхідно враховувати державні запозичення в іноземній валюті, здійснені на внутрішньому ринку.

Важливо в контексті вдосконалення системи управління в цій сфері звернути особливу увагу на валютну структуру самого боргу. Так станом на початок 2019 року 42,7% (914,8 млрд грн в еквіваленті) державного та гарантованого державою боргу було залучено

в доларах США, 30% (643,6 млрд грн) у гривні, 18,4% (393 млрд грн в еквіваленті) – у СПЗ, 7,8% (165,7 млрд грн в еквіваленті) – в євро, 0,7% (15,7 млрд грн в еквіваленті) – в японських єнах, 0,4% (9 млрд грн в еквіваленті) – у канадських доларах.

Станом на початок червня 2019 року 43,5% (920,7 млрд грн в еквіваленті) державного та гарантованого державою боргу залучено в доларах США, 30,2% (639,9 млрд грн) – у гривні, 16,3% (345,5 млрд грн в еквіваленті) – у СПЗ, 8,8% (185,8 млрд грн в еквіваленті) – в євро, 0,8% (16 млрд грн в еквіваленті) – в японських єнах, 0,4% (8,8 млрд грн в еквіваленті) – у канадських доларах.

Таким чином, валютна структура державного та гарантованого державою боргу майже не зазнала змін – питома вага запозичень в іноземних валютах становить близько 70%. Наявна валютна структура державного боргу посилює вразливість фінансової системи України до валютних шоків, а з урахуванням тенденції укріплення долара відносно до інших валют загрожує збільшенням витрат на обслуговування боргових зобов'язань. Є валютний ризик – урахувавши, що майже дві третини боргових зобов'язань номіновані в іноземній валюті. Особливо складна ситуація виникає на фоні сучасної девальвація гривні, яка ускладнить погашення й ефективність управління та обслуговування державного боргу в Україні.

Досліджуючи механізми та інструменти управління зовнішніми

запозиченнями необхідно звернути увагу на основні джерела залучення коштів державного та гарантованого державою боргу в українську економіку. Більша частина зовнішнього державного боргу – заборгованість за випущеними цінними паперами на зовнішньому ринку та заборгованість за позиками, одержаними від міжнародних фінансових організацій. Майже весь гарантований державою борг – зовнішній борг, основна частка якого це заборгованість перед МВФ. Така ситуація вимагає дієвої управлінської стратегії та професійного управлінського апарату в цій сфері [2].

Чинником підвищення ефективності системи державного управління борговими зобов'язаннями, що сприяє зменшенню боргового навантаження на бюджет у коротко- та середньостроковій перспективі, є в тому числі оптимізація структури державних запозичень за типами боргових зобов'язань із збільшенням питомої ваги довгострокових інструментів.

Середньозважений термін до погашення державного боргу станом на початок 2018 року становив 8,4 року, тоді як на початок 2017 року 5,3 року. Суттєве поліпшення цього показника стало можливим завдяки випуску у 2017 році ОЗДП обсягом 3 млрд дол. (за відсотковою ставкою 7,375% річних) із терміном погашення 15 років.

На 2019 – 2021 роки припадає пікове навантаження в погашенні та обслуговуванні державного боргу. За даними Міністерства фінансів України (за діючими угодами станом на 01 жовтня 2018 року):

у 2019 році погашення та обслуговування державного боргу – 357 млрд грн (внутрішній державний борг – 192 млрд грн, зовнішній державний борг – 165 млрд грн), у 2020 році 280 млрд грн (внутрішній державний борг – 110 млрд грн, зовнішній державний борг – 170 млрд грн), у 2021 році – 222 млрд грн (внутрішній державний борг – 71 млрд грн, зовнішній державний борг – 151 млрд грн).

Із загальної суми платежів з погашення зовнішнього державного боргу до 2045 року 31,6% припадає на платежі з погашення та обслуговування зовнішнього державного боргу, які необхідно сплатити у 2019 – 2021 роках.

Із урахуванням налагодженого механізму заміщення внутрішнього державного боргу ситуація із фактом його рефінансування та обслуговуванням не викликає занепокоєння. Однак тенденція до зростання дохідності ОВДП, яка спостерігається у 2018 році, разом із вірогідністю збільшення потреби Уряду України у внутрішніх запозиченнях (унаслідок можливої соціальної спрямованості державного бюджету у 2019 році) може зумовити збільшення вартості обслуговування внутрішнього державного боргу. Структурний дефіцит ліквідності банківської системи, що очікується у 2019 році, також може стати чинником, який спричинить зростання вартості внутрішніх запозичень.

Питання погашення зовнішнього боргу першочергово залежить від продовження співпраці України та МВФ, та іншими міжнарод-

ними фінансовими організаціями. Згідно з повідомленням МВФ домовленості щодо економічної політики для нової 14-місячної програми з Україною у форматі стенд-бай досягнуті. Новий формат замінить схвалену в березні 2015 року програму розширеного фінансування, строк дії якої завершується у березні 2019 року. Нова програма стенд-бай дає можливість отримати 2,8 млрд СПЗ (еквівалент 3,9 млрд доларів США станом на 19 жовтня 2018 року). Домовленість підлягає затвердженню керівництвом МВФ та Радою виконавчих директорів МВФ. Внесення цього питання на Раду виконавчих директорів очікується пізніше цього року після ухвалення Верховною Радою України поданого Урядом України державного бюджету на 2019 рік (з урахуванням рекомендацій фахівців МВФ) та збільшення тарифів на газ та теплову енергію для населення (відповідне рішення прийнято Урядом України 19 жовтня поточного року) – відповідно до змін на ринку природного газу та з урахуванням продовження захисту домогосподарств із невисокими доходами.

У разі успішної реалізації нової програми співпраці з МВФ Україна може отримати у 2019 році пов'язане фінансування від інших офіційних кредиторів, зокрема макрофінансову допомогу від ЄС у сумі 1 млрд євро. Це дасть змогу уникнути ризиків рефінансування (що могли реалізуватися через ускладнення отримання капіталу в необхідному обсязі чи за прийнятною ціною) та ризику ліквід-

ності (що міг реалізуватися через недостатність коштів для погашення та обслуговування боргу).

Висновки. Рівень державних запозичень робить їх досить відчутним чинником впливу на ситуацію в різних секторах економіки України, у тому числі грошово-кредитній сфері. Урахування цього впливу є суттєвим для забезпечення дієвості системи управління в сфері запозичень, а також запобігання ймовірним ризикам в ній [3].

Україна має високе співвідношення державного та гарантованого державою боргу до ВВП – майже 72% станом на початок 2019 року. Таке співвідношення перевищує норму Бюджетного кодексу України, згідно з якою загальний обсяг державного боргу та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 60% ВВП. Високе боргове навантаження (відношення державного та гарантованого державою боргу до ВВП перевищує 70%) і значні видатки на обслуговування боргу є причиною зменшення первинних видатків бюджету на активізацію економічної діяльності.

Безперечно, що високий рівень державного боргу вимагає значних витрат на дієздатність механізмів управління та обслуговування, наслідками чого є великий обсяг відповідних витрат державного бюджету, звуження джерел державних інвестицій у розвиток та модернізацію економіки тощо. Великі витрати на обслуговування боргу викликані також тим, що залучення боргових коштів на зовнішніх ринках відбувається за вищими

ставками порівняно з середньоринковим. Значною мірою вартість запозичень визначає суверенний рейтинг – Україна має найгірший кредитний рейтинг серед сусідніх країн та країн колишнього СРСР.

Значне боргове навантаження зумовлює вразливість до впливу низки зовнішніх шоків, зокрема змін відсоткових ставок на світових ринках позичкового капіталу, коливань курсів валют, змін попиту на експортовану Україною продукцію та цін на неї. Валютна структура державного боргу – питома вага запозичень в іноземних валютах становить близько 70% – свідчить про високу вразливість до коливань обмінного курсу національної валюти.

Основну частку державного боргу становить зовнішній борг – 64,2% від загальної суми державного та гарантованого державою боргу.

Майже весь внутрішній державний борг (99,7% станом на початок липня 2019 р.) становить заборгованість за випущеними державними цінними паперами на внутрішньому ринку. Наявність хронічного фіскального дефіциту, який вимагає постійного позичкового фінансування, привертає увагу до проблеми низької динаміки економічного зростання та неефективної структури національної економіки. Значний обсяг нагромадженого Україною державного боргу та відповідно тягаря його обслуговування зумовлює потребу жорсткої прив'язки нових запозичень до створення економічного ресурсу для їх повернення, що має досяга-

тися шляхом спрямування позичкових коштів на цілі економічного розвитку та насамперед – ефективні державні інвестиції.

Для нормального функціонування механізмів державного управління в сфері обслуговування зовнішнього боргу також необхідно забезпечити перевищення експорту над імпортом. Тому економіка України потребує комплексної програми (стратегії) і дієвих заходів з фінансової та управлінської підтримки сфери державних зобов'язань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Воротін В. Є. Модернізація сфери освіти та науки як об'єкта державного управління: конкурентні переваги для України / В.Є. Воротін / Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України, 2017. – № 6. – С. 153-160.

2. Дометрична допомога в умовах надзвичайних ситуацій : практичний посібник / П. Б. Волянський, С. О. Гур'єв, М. Л. Долгий та ін. – Х. : ФОП Панов А. М., 2016. – 136 с.

3. Vorotin V. Ye., Romanenko Ye. A., Shchokin R. G., Pivovarov K. V. (2018). Improving the organizational and legal mechanism of state

economic management: the european experience for ukraine. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*, 3 (26), – 368-376 [in Ukrainian].

REFERENCES:

1. Vorotin, V. Ye. (2017). Modernizatsiia sfery osvity ta nauky yak obiekta derzhavnoho upravlinnia: konkurentni perevahy dlia Ukrainy [Modernization of the sphere of education and science as an object of public administration: competitive advantages for Ukraine]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy – Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 6, 153-160 [in Ukrainian].

2. Volianskyi, P. B., Huriev, S. O., Dolhyi, M. L., et. al. (2016). *Dometrychna dopomoha v umovakh nadzvychaynykh sytuatsii [First aid in emergencies]*. Kharkiv: FOP Panov A. M. [in Ukrainian].

3. Vorotin, V. Ye., Romanenko, Ye. A., Shchokin, R. G., Pivovarov, K. V. (2018). Improving the organizational and legal mechanism of state economic management: the european experience for ukraine. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*, 3(26), 368-376 [in Ukrainian].