

А. С. Бабенко,

к. е. н., директор, "ТОВ "Терракот ЮА"

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0003-9240-663X>

П. В. Логвінов,

к. е. н., начальник управління економічного розвитку міста, Ужгородська міська рада

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9855-0315>

В. В. Тарасов,

аспірант, кафедра фінансів імені Віктора Федосова,

Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0004-0144-8728>

DOI: 10.32702/2306-6814.2024.8.126

СОЦІАЛЬНІ ВИМІРИ БОРГОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

A. Babenko,

PhD in Economics, Director, "Terracot UA" LLC

P. Logvinov,

PhD in Economics, Head of the Department of City's Economic Development, Uzhhorod City Council

V. Tarasov,

Postgraduate student, Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman

SOCIAL DIMENSIONS OF UKRAINE'S DEBT POLICY

В статті аналізується вплив боргової політики в Україні на соціальний розвиток нашої держави. Проведено компаративний позицій сучасних вчених щодо сутності понять "боргова політика держави" та "управління державним боргом". Детерміновано місце боргової політики у складі фінансової політики держави загалом та бюджетної політики — зокрема. Виділено ключові цілі та завдання держави в процесі реалізації боргової політики. Охарактеризовано соціальну функцію сучасної держави та форми її здійснення. Розкрито основні протиріччя, що були притаманні борговій політиці України до лютого 2022 року. Виділено особливості управління державним боргом у період дії воєнного стану. Охарактеризовано фактори, які визначають дефіцит ресурсів в Україні для досягнення актуальним соціальних задач держави. Виділено канали взаємозв'язку між бюджетним дефіцитом, борговою політикою та реалізацією соціальних пріоритетів.

The article analyzes the influence of debt policy in Ukraine on the social development of our country. The comparative positions of modern scientists regarding the essence of the concepts of "state debt policy" and "government debt management" were conducted. The place of debt policy in the financial policy of the state in general and budget policy, in particular, is determined. The key goals and tasks of the state in the process of implementing the debt policy are highlighted. The social function of the modern state and the forms of its implementation are characterized. The main contradictions inherent in Ukraine's debt policy until February 2022 were revealed. It was established that public debt management was fragmented and inconsistent. The volume and cost of engagements were often shaped by the government's tactical needs rather than the state's strategic interests. Quite often, the debt policy in Ukraine was determined by political interests rather than purely economic criteria.

Features of state debt management during the period of martial law are highlighted. The factors determining the shortage of resources in Ukraine for achieving the current social tasks of the state are characterized. The channels of interrelationship between the budget deficit, debt policy, and the implementation of social priorities are highlighted. With the beginning of open aggression against Ukraine, an unprecedented level of dependence on external resources was formed. The temporary occupation of large territories, the mass relocation of businesses, and the migration of the able-bodied population significantly reduced revenues to the state budget. Against the background of a sharp increase in military spending, the financing of social projects is now directly determined by both the efficiency of state borrowing and the receipt of aid from partner countries. It was emphasized that in the post-war perspective, our country should radically transform its own model of public debt management, and the financial provision of social programs should take into account the need to reduce the level of public debt.

Ключові слова: фінансова політика, бюджетний дефіцит, боргова політика, управління державним боргом, соціальна функція держави, соціальні трансферти, соціалізація фінансової політики.

Key words: financial policy, budget deficit, debt policy, public debt management, the social function of the state, social transfers, socialization of financial policy.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Відкрита агресія проти України кардинально змінила пріоритети суспільного розвитку нашої держави. Очевидно, що проблематика національної безпеки та оборони є ключовою нині та залишатиметься такою у стратегічній перспективі. Разом з тим, навіть в цих умовах держава не має залишати поза увагою питання соціального розвитку, адже досить часто їх ігнорування в минулому ставало реальним підґрунтям для зростання суспільної напруги. Більше того, треба об'єктивно визнати, що багато в чому Україні не вдавалося досягти тих стандартів соціального забезпечення, які були задекларовані в різноманітних програмах та концепціях. Найбільш очевидно причиною цього був і залишається дефіцит ресурсів, насамперед, на рівні державного бюджету, який визначив постійну потребу у здійсненні державних запозичень.

Загалом треба відмітити, що дисбаланси боргової політики в Україні виникли чи не з часу перших випусків державних фінансових інструментів. І хоча цілий ряд вагомих проблем у цій сфері вдалося вирішити, їх рівень та ступінь значимості залишається надзвичайно високим. У цьому контексті варто звернути увагу сформовану взаємозалежність між борговою та соціальною політикою в Україні. Концептуальні підходи до управління державним боргом акцентують на тому, що державні запозичення мають першочергово спрямовуватися на фінансування різноманітних програм розвитку. Проте, надмірна "політизація" економічної політики в Україні досить часто формувала боргові "апетити" держави з акцентом на необхідність фінансування різноманітних "соціальних обіцянок", які були зроблені у передви-

борчий період представниками різних політичних сил. Така кореляція стала одним із ключових факторів прояву різноманітних дисбалансів на рівні боргової політики, а її подолання вимагає відповідного наукового обґрунтування.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблематика боргової політики в Україні, питання щодо ефективності управління державним боргом розглядалися в працях Л. Бражник, Т. Вахненко, В. Дудченко, О. Західної, Н. Зражевської, В. Козюка, Г. Кучер, Т. Маршалка, О. Мелих, О. Рудої, В. Федосова та багатьох інших авторів. Хоча зазначений напрям фінансової науки достатньою мірою представлений у фаховій літературі, коло актуальних проблем щодо розвитку боргової політики в Україні, в тому числі в контексті використання запозичених ресурсів, залишається доволі широким.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Мета статті — аналіз боргової політики України в контексті досягнення державою задекларованих соціальних завдань та пріоритетів.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Питання державного боргу вже протягом кількох століть перебувають у центрі дослідницької уваги вчених. Широке розмаїття думок, які стосуються обсягів та критичного розміру запозичень, напрямів використання боргових ресурсів, впливу боргової політики на економічну динаміку дає підстави зробити висновок, що це питання залишатиметься на порядку денному доки існуватимуть національні держави.

Зауважимо, що поняття "боргова політика" не так часто вживається фахівцями у порівнянні з іншим поняттям "управління державним боргом". Звідси — виникає очевидна потреба у порівнянні їх основних змістовних характеристик.

Зокрема, у праці О. Романенко наводиться наступне визначення: "Управління державним боргом — це комплекс заходів, що здійснює держава в особі її уповноважених органів, з визначенням умов залучення коштів, їх розміщення і погашення та забезпечення платоспроможності держави". Як бачимо, в такому підході до сутності управління державним боргом підкреслюється: по-перше, комплексний характер цієї управлінської діяльності; по-друге, необхідність функціонування державних органів, які її здійснюють; по-третє, ключовий зміст полягає у визначенні умов запозичень, а також у забезпеченні платоспроможності держави. Зауважимо, що майже аналогічну позицію з цього питання займають вітчизняні вчені С. Лондар та О. Тимошенко [2], а також цілий ряд інших науковців.

В той же час, зауважимо, що С. Лондар та О. Тимошенко визначають не тільки сутність поняття "управління державним боргом", але й характеризують боргову політику, акцентуючи на тому, що "...це напрямок діяльності уряду, що реалізується через визначений комплекс заходів і спрямований на раціональну та ефективну мобілізацію, розподіл, використання та повернення державою запозичених фінансових ресурсів" [2].

Загалом, підкреслимо, що серед вчених немає єдиних поглядів на цю проблему. Частина науковців вважають, що "боргова політика" та "управління державним боргом" — тотожні поняття. В той же час, існують наукові позиції, в яких аргументується існування різниці між ними.

На наш погляд, більш все ж поняття "боргова політика" є ширшим у порівнянні з поняттям "управління державним боргом". На що опирається такий висновок? В першу чергу тут треба акцентувати на ролі та місці боргової політики як невід'ємного складника фінансової політики держави. Управління державним боргом характеризує конкретну множину дій, пов'язаних із залученням, використанням та погашенням боргового капіталу. В той же час, боргова політика визначає скоріше загальні підходи держави до управління фінансовим господарством.

Зокрема, можна знайти таке визначення: "управління...державним боргом як систему організаційних, стратегічних фінансових, облікових і контрольних заходів, спрямованих на регулювання структури та вартості боргу" [3]. Як бачимо, тут мова йде про комплекс управлінських рішень, за допомогою яких держава впливає кількісні параметри державного боргу (наприклад, структура, ризики, вартість).

В іншій науковій праці підкреслюється, що управління державним боргом полягає у забезпеченні платоспроможності держави та передбачає комплекс заходів і процедур, які охоплюють увесь борговий процес — від залучення позики до її повного погашення [4, С. 319].

З метою чіткої детермінації відмінностей між борговою політикою та управлінням державним боргом, наведемо наукову позицію Ю. Терес, яка розглядає боргову політику в якості "...комплексу заходів, що здійсню-

ються згідно з наявною законодавчою базою вповноваженими урядовими інститутами щодо залучення, використання, погашення та обслуговування державних запозичень із метою фінансування дефіциту державного бюджету, виконання зобов'язань за державними гарантіями, забезпечення збалансованості державної фінансової системи й макроекономічної стабільності" [5].

Як бачимо, на відміну від наведених вище підходів до сутності управління державним боргом, тут мова йде не просто про забезпечення платоспроможності держави. Цілі та завдання в процесі реалізації боргової політики значно ширші — збалансованість фінансової системи та досягнення макроекономічної стабільності.

Цінність такого підходу до характеристики боргової політики полягає в тому, що якраз за його допомогою можна здійснити аналіз взаємозв'язків між саме борговою політикою держави та її здатністю виконувати взяті на себе соціальні зобов'язання. Широкий контекст дослідження боргової політики обумовлює можливість її аналізу в контексті функцій сучасної держави.

Підкреслимо, що на останню тезу варто звернути особливу увагу. Очевидним є той факт, що для сучасної людської цивілізації поняття "соціальна економіка" поступово набуває реальних обрисів. Більше того, вже зараз досить активно в наукових колах використовується поняття "соціальні фінанси". Зокрема, в праці Г. Герасименко наводиться такий підхід: "соціальні фінанси — це система фінансового забезпечення та розподілу, що має на меті підтримку соціально-підприємницьких підходів до вирішення сучасних суспільних проблем, протистояння викликам, що пов'язані зі станом навколишнього середовища" [6].

В цьому контексті зазначимо, що серед вчених немає єдиної позиції щодо впливу державного боргу на економічну динаміку. Тим складніше аналізувати питання про соціальні виміри боргової політики. Проте, слід визнати, що в абсолютній більшості наукових праць підкреслюється — надмірні обсяги державного боргу негативно впливають на економічний розвиток [7-8].

З іншого боку, треба розуміти і аргументацію прихильників зростання державних видатків, відповідно — збільшення бюджетного дефіциту та державного боргу. В їх розумінні, якщо обрати правильний напрям використання державних видатків, це призведе до стимулювання ринкового попиту, покращення кон'юнктури окремих ринків, в підсумку — економічного пожвавлення. В цьому випадку найчастіше згадують різноманітні інфраструктурні, екологічні проекти, стимулювання структурних зрушень в економіці.

Зрозуміло, що державні видатки, які спрямовуються на реалізацію соціальних функцій та завдань, чи не в останню чергу розглядаються як чинник, що може стимулювати економічне пожвавлення. Скоріше навпаки — намагання за будь-яку ціну збільшувати соціальні видатки з метою наростити електоральні симпатії населення оцінюються вітчизняними вченими як фактичне "продання" бюджетних ресурсів [9].

У вітчизняній фаховій літературі надзвичайно жваво дискутується питання про найбільш значимі проблеми боргової політики в Україні. Зокрема, ряд вчених

розглядає це питання через призму зростання обсягів заборгованості в абсолютних величинах, високу питому вагу зовнішньої заборгованості, відсутність ефективних механізмів управління державним боргом, слабкість внутрішнього ринку державних цінних паперів, наявність кількох центрів управління державним боргом [10—11]. Борговій політиці України у XXI ст. були притаманні суттєві дисбаланси, які так і не вдалося багато в чому вирішити. Яскравим свідченням цього факту є явраз розмір державного боргу (рис. 1).

Зрозуміло, що для підвищення релевантності показників варто орієнтуватися на обсяги державного боргу України у еквіваленті долара США. З рис. 1 чітко видно, що з 2014 року обсяги заборгованості за невеликим винятком постійно збільшувалися. Фактично, лише у 2019 році відбулося зниження з 52 до 45 млрд. дол. США. Проте вже 2021 рік став періодом різкого зростання обсягів заборгованості — на 93,7 %. Очевидно, що відкрита агресія проти України визначила руйнівні впливи на національну фінансову систему в умовах необхідності суттєвого нарощування військових видатків. Як наслідок, тільки у 2022 році державний борг України сягнув 161 млрд. дол. США. В таких умовах постало досить очевидне питання — чи здатна держава в таких умовах виплачувати пенсії та здійснювати виплати за іншими соціальними напрямками?

Доволі показовими на цьому тлі виглядають показники видатків Пенсійного фонду України (рис. 2).

Як видно з рис. 2, на протязі 2012—2016 рр. видатки Пенсійного фонду України були відносно стабільними та коливалися в діапазоні 9—10 млрд. дол. США. Проте, в період 2017–2021 рр. відбулося різке зростання обсягу видатків Пенсійного фонду України, які вже у 2021 році сягнули 19 млрд. дол. США. В цьому контексті варто звернути увагу на два важливі моменти: по-перше, таке зростання досить обмежено вплинуло на фінансовий стан вітчизняних пенсіонерів (за результатами 2021 року середня пенсія склала 3,5 тис. грн [14], тобто лише 125 дол. США); по-друге, за рахунок власних надходжень Пенсійний фонд України має можливість досить обмежено фінансувати пенсії, а значна частина витрат фінансується за рахунок надходжень з державного бюджету України. Для прикладу, у 2021 році за рахунок власних надходжень було здійснено лише 63,1 % усіх видатків. Все це фактично дискредитує солідарний рівень пенсійної системи України, яка в умовах демографічної кризи фактично не спроможна забезпечити гідні пенсійні виплати.

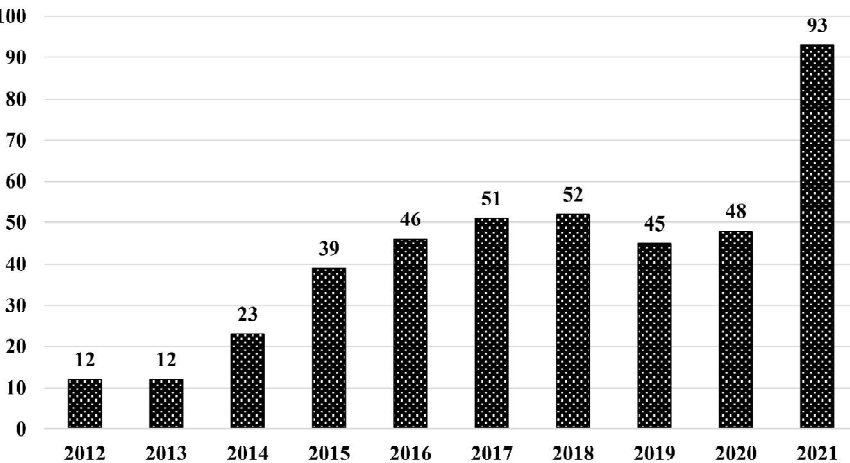


Рис. 1. Розмір державного боргу України у 2012—2021 рр., млрд. дол. США

Джерело: сформовано на основі [12].

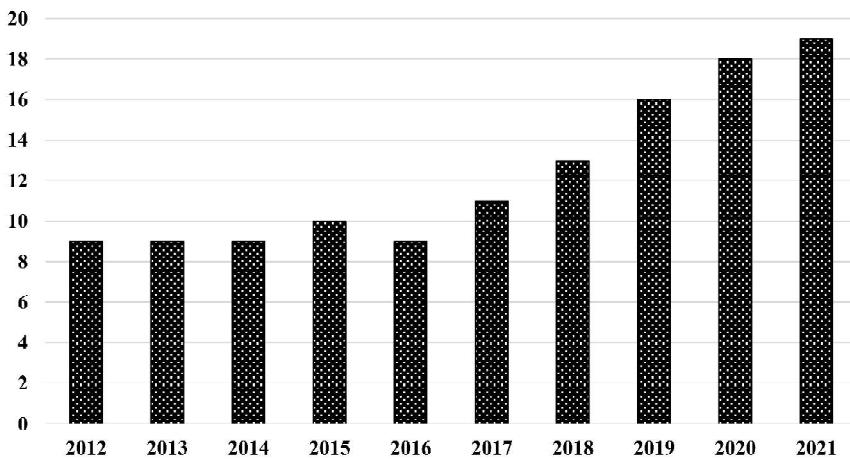


Рис. 2. Видатки пенсійного фонду України у 2012—2021 рр., млрд. дол. США

Джерело: сформовано на основі [13].

В загальному, порівнюючи наведені дані, можна зробити кілька важливих висновків, які характеризують соціальні виміри боргової політики України:

1. Слабка ефективність державної економічної політики, глибокі інституційні деформації багато в чому визначили хронічний дефіцит державного бюджету України та постійне збільшення потреби у залученні позикових ресурсів. Періоди скорочення обсягів державного боргу в Україні, як правило, були нетривалими, після чого відбувалося зростання запозичень. Тенденція до збільшення співвідношення державного боргу до ВВП протягом тривалого періоду була стійкою, що разом зі структурними особливостями запозичень формує значні макрофінансові ризики.

2. Боргова політика України значною мірою визначалася певними тактичними міркуваннями і досить часто була результатом впливу політичних чинників. Ігнорування базових принципів використання боргового капіталу державою фактично призводило до його "проїдання", а ймовірні позитивні ефекти від державних запозичень були майже мінімальними. Разом з тим, такий підхід все одно не дозволив наростити розмір пенсій в Україні,

який фактично не відповідав ключовим завданням соціальної політики держави.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Протягом певного часу в Україні було сформовано своєрідну спіраль "збільшення бюджетного дефіциту — нарощування державних запозичень — збільшення пенсій та інших соціальних виплат — посилення макрофінансових дисбалансів — знецінення пенсій та інших соціальних виплат", яка, фактично, стала однією із ключових "точок біфуркації" для виникнення економічних криз. Початок відкритої агресії проти України у лютому 2022 року посилив прояви макрофінансових дисбалансів і фактично визначив максимально можливий рівень залежності нашої держави від надходжень з боку іноземних партнерів. Слід відверто визнати, що в умовах військового стану подолати існуючі проблеми у борговій політиці майже неможливо. Разом з тим, розраховувати на безпрецедентну підтримку (в тому числі — фінансову) постійно не варто. Відповідно, з точки зору стратегічної перспективи Україна мусить кардинально переглянути власну боргову політику, насамперед, з точки зору пріоритетних напрямків використання запозичених коштів. Але в цьому контексті варто акцентувати і на необхідності перегляду соціальної політики, в тому числі — в частині реформування пенсійної системи нашої держави. Тільки комплексний підхід до вирішення існуючих проблем дасть можливість у період поствоєнного відновлення нашої держави спрямовувати борговий капітал на пріоритетні напрямки (наприклад, інфраструктурні проекти), а не просто "латати" за його допомогою існуючі бюджетні "провали".

Література:

1. Романенко О. Фінанси. К.: ЦУЛ, 2009. 312 с.
2. Лондар С., Тимошенко О. Фінанси. Вінниця: Нова Книга, 2009. 384 с.
3. Плєць І., Білий М. Стратегічні напрями управління внутрішнім державним боргом України. Сталій розвиток економіки. 2013. № 3. С. 21—26.
4. Жулин О. Управління державним боргом з метою максимізації суспільного добробуту. Управління проектами, системний аналіз і логістика. Технічна серія. 2012. Вип. 9. С. 319—322.
5. Терес Ю. Боргова політика у забезпеченні макроекономічної стабільності України. Автореф. дис.... канд. екон. наук: 08.00.08; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2021. 20 с.
6. Герасименко Г. Соціальні фінанси: теоретичне обґрунтування поняття в контексті розвитку організацій "третього сектору". Світ фінансів. 2012. Вип. 3. С. 188—194.
7. Barro R. The determination of the public debt. The Journal of Political Economy. 1979. № 87. Pp. 940—971.
8. Furceri D., Zdzienicka A. How costly are debt crises? Journal of International Money and Finance. 2012. № 31, Pp. 1—30.
9. Сочка К. Державний борг України: поточні реалії та проблеми. Acta Academiae Beregsasiensis. 2022. Вип. 2. С. 172—183.

10. Омеляненко М. Модернізація політики управління державним боргом України. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 1. С. 49—53.

11. Західна О., Петрович А., Педченко І. Особливості управління державним боргом в Україні. Бізнес-навігатор. 2020. № 5. С. 173—178.

12. Державний борг. Ціна держави. URL.: <https://cost.ua/byudzhets-ukrayiny/debt/state/> (дата звернення: 2.04.2024).

13. Пенсійний фонд. Ціна держави. URL.: <https://cost.ua/byudzhets-ukrayiny/expenditure/pension/> (дата звернення: 2.04.2024).

14. Дані про середній розмір пенсійної виплати. Пенсійний фонд України. URL.: <https://www.pfu.gov.ua/statystyka/dani-pro-serednij-rozmir-pensijnoyi-vyplaty/> (дата звернення: 2.04.2024).

References:

1. Romanenko, O. (2009), Finansy [Finance], TSUL, Kyiv, Ukraine.
 2. Londar, S. and Tymoshenko, O. (2009), Finansy [Finance], Nova Knuga, Vinnytsia, Ukraine.
 3. Plets', I. and Bilyi, M. (2013), "Strategic directions of management of the internal state debt of Ukraine", Stalyi rozvytok ekonomiky, vol. 3, pp. 21—26.
 4. Zhulyn, O. (2012), "Management of public debt to maximize public welfare", Upravlinnia proiektamy, systemnyi analiz i lohystyka. Tekhnichna seriia, vol. 9, pp. 319—322.
 5. Teres, Yu. (2021), "Debt policy in ensuring macroeconomic stability of Ukraine", Abstract of Ph.D. dissertation, Money, finance and credit, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine.
 6. Gerasymenko, G. (2012), "Social finance: theoretical substantiation of the concept in the context of the development of "third sector" organizations", Svit finansiv. vol. 3, pp. 188—194.
 7. Barro, R. (1979), "The determination of the public debt", The Journal of Political Economy, vol. 87, pp. 940—971.
 8. Furceri, D. and Zdzienicka, A. (2012), "How costly are debt crises?", Journal of International Money and Finance. vol. 31, pp. 1—30.
 9. Sochka, K. (2022), "Public debt of Ukraine: current realities and problems", Acta Academiae Beregsasiensis, vol. 2, pp. 172—183.
 10. Omelianenko, M. (2018), "Modernization of the government debt management policy of Ukraine", Investitsiyi: praktyka ta dosvid, vol. 1, pp. 49—53.
 11. Zakhidna, O., Petrovych, A. and Pedchenko, I. (2020), "Peculiarities of public debt management in Ukraine", Biznes-navigator, vol. 5, pp. 173—178.
 12. The official site "The price of the state" (2024), "State debt", available at: <https://cost.ua/byudzhets-ukrayiny/debt/state/> (Accessed 2 April 2024).
 13. The official site "The price of the state" (2024), "Pension fund", available at: <https://cost.ua/byudzhets-ukrayiny/expenditure/pension/> (Accessed 2 April 2024).
 14. The official site of the Pension Fund of Ukraine (2024), "Data on the average size of the pension payment", available at: <https://www.pfu.gov.ua/statystyka/dani-pro-serednij-rozmir-pensijnoyi-vyplaty/> (Accessed 2 April 2024).
- Стаття надійшла до редакції 10.04.2024 р.