

УДК 336.1

Оцінка та шляхи забезпечення бюджетної безпеки України

Макарчук І.М.

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри фінансів, банківської справи та страхування
Переяслав-Хмельницького державного педагогічного університету
імені Григорія Сковороди

Виноградня В.М.

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри фінансів, банківської справи та страхування
Переяслав-Хмельницького державного педагогічного університету
імені Григорія Сковороди

Малишко В.В.

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри фінансів, банківської справи та страхування
Переяслав-Хмельницького державного педагогічного університету
імені Григорія Сковороди

У статті розглянуто основні складники бюджетної безпеки держави, проаналізовано стан бюджетної безпеки як складника фінансової безпеки в розрізі основних індикаторів бюджетної безпеки. Проаналізовано комплекс загроз фінансовій безпеці та запропоновано рекомендації щодо забезпечення бюджетної безпеки України.

Ключові слова: бюджетна безпека держави, фінансова безпека держави, доходи, державний бюджет, загрози бюджетній безпеці, державний борг, дефіцит бюджету.

Макарчук І.Н., Виноградня В.М., Малышко В.В. ОЦЕНКА И ПУТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ

В статье рассмотрены основные составляющие бюджетной безопасности государства, проанализировано состояние бюджетной безопасности как составляющей финансовой безопасности в разрезе основных индикаторов бюджетной безопасности. Проанализирован комплекс угроз финансовой безопасности и предложены рекомендации относительно обеспечения бюджетной безопасности Украины.

Ключевые слова: бюджетная безопасность государства, финансовая безопасность государства, доходы, государственный бюджет, угрозы бюджетной безопасности, государственный долг, дефицит бюджета.

Makarchuk I.M., Vynogradnya V.M., Malyshko V.V. ESTIMATION AND WAYS OF PROVIDING OF BUDGETARY SAFETY OF UKRAINE

The basic constituents of budgetary safety of the state are considered in the article, the state of budgetary safety is analysed as a constituent of financial safety in the cut of basic indicators of budgetary safety. The complex of threats is analysed to financial safety and recommendations are offered in relation to providing of budgetary safety of Ukraine.

Keywords: budgetary safety of the state, financial safety of the state, profits, the state budget, threat to budgetary safety, national debt, deficit of budget.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Питання, пов'язані з бюджетною безпекою, є досить актуальними для різних країн. Особливо вони проявляються під час певних негативних процесів, що відбуваються в державі і безпосередньо впливають на стан забезпеченості коштами бюджетів усіх рівнів. Діюча бюджетна безпека повинна враховувати вплив різноманітних факторів на бюджетну систему країни і, відпо-

відно, забезпечувати виконання покладених на державу соціально-економічних завдань. Бюджетна безпека як важливий фактор соціально-економічного розвитку держави є своєрідним індикатором і критерієм ефективності її бюджетної політики та організації бюджетного процесу. Мета підвищення та забезпечення бюджетної безпеки держави повинна знаходитися серед основних завдань під час реалізації соціально-економічних пріорите-

тів кожної країни, оскільки саме бюджетна безпека показує здатність держави за допомогою бюджету виконувати притаманні їй завдання та функції, одним з яких є задоволення потреб платників податків та одержувачів бюджетних коштів з урахуванням суспільних та національних інтересів. З економічного погляду бюджетна безпека виражає здатність держави за допомогою бюджету виконувати властиві їй функції та завдання, а також задовольняти потреби платників податків і одержувачів бюджетних коштів з урахуванням суспільних інтересів. Отже, забезпечення бюджетної безпеки держави є одним із ключових завдань під час реалізації її стратегічних соціально-економічних пріоритетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення окремих аспектів забезпечення бюджетної безпеки держави висвітлене в працях вітчизняних та зарубіжних дослідників Л. Алексеєнко, О. Барановського, Т. Богдан, В. Геєця, М. Єрмошенка, І. Зятковський, О. Кириленко, А. Сухорукова, В. Федосова, В. Т. Шлемко, Л. Яременко та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на значну увагу, яка приділяється проблемі забезпечення бюджетної безпеки, у сучасних умовах це питання не втрачає своєї актуальності та потребує додаткового висвітлення, адже не повною мірою досліджено складники та показники, які характеризують рівень боргової безпеки, не сформовано систему заходів щодо зміцнення боргової безпеки України в контексті досягнення позитивних показників соціально-економічного розвитку з урахуванням національних інтересів країни.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою роботи є дослідження чинників та загроз бюджетної безпеки та аналіз стану бюджетної безпеки в розрізі основних індикаторів бюджетної безпеки. Обґрунтування рекомендацій щодо забезпечення бюджетної безпеки України з урахуванням національних інтересів в умовах сьогодення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вивчення сутності бюджетної безпеки науковцями, практиками, експертами в контексті соціально-економічного розвитку держави сфокусоване на проблемах збалансування доходів і видатків державного, місцевих бюджетів, законності та доцільності використання бюджетних коштів, забезпечення пріоритетів національної системи безпеки. Аналіз економічної літератури вказує на те, що спектр даної дефініції змінюється від розу-

міння бюджетної безпеки як особливого стану платоспроможності держави щодо виконання нею своїх функцій з урахуванням балансу доходів і видатків державного та місцевих бюджетів до думки, що бюджетна безпека держави повинна забезпечити відсутність ризику у формуванні, розподілі та перерозподілі бюджетних ресурсів.

Бюджетна безпека держави як складник фінансової безпеки – це особливий стан платоспроможності держави, що забезпечує збалансування доходів і видатків державного та місцевих бюджетів й ефективне використання фінансових ресурсів бюджетної системи у процесі виконання державною та місцевою владою своїх функцій (державного управління, міжнародної діяльності; фінансування науки, освіти, культури й охорони здоров'я; забезпечення національної безпеки та оборони, реалізації інвестиційної та екологічної політики) за рахунок збереження фінансової стабільності (стійкості) бюджетної системи до впливу загроз [1; 5].

Бюджетна безпека як економічне поняття своєю появою довершила процес взаємопроникнення структурно-логічних елементів теорії національної безпеки та державних фінансів. Поняття бюджетної безпеки, увібравши в себе характерні риси політичного й економічного напрямів, має двоїстий характер і може розглядатися як із погляду комплексу організаційних і правових відносин, так і як індикатор розвитку бюджетної системи й ефективності бюджетного процесу, критерій оцінки бюджетної політики. Практично всі науковці виокремлюють такі підходи до трактування сутності бюджетної безпеки [2]:

- як стан забезпечення платоспроможності держави;

- як фінансові умови, виражені в обсягах бюджетних ресурсів і принципах їх формування та розподілу;

- як державна політика, орієнтована на реалізацію національних економічних інтересів країни;

- як співвідношення параметрів формування бюджетних коштів та сумарних потреб одержувачів цих коштів;

- як рівень виконання державою своїх функцій з урахуванням балансу доходів і видатків державного та місцевого бюджетів;

- як процес розроблення, прийняття і контролю (моніторингу) виконання бюджету;

- як ступінь збалансування бюджету.

Враховуючи ці обставини, бюджетна безпека характеризує такий стан бюджетної сис-

теми, за якого досягаються збалансованість доходів і видатків державного та місцевого бюджетів, високий рівень ліквідності активів і є в наявності грошові, валютні та інші резерви, які здатні забезпечити стабільність національної економіки.

Таким чином, бюджетна безпека – це базовий складник усієї системи безпеки держави, відмова в забезпеченні якої призведе до позбавлення коштів щодо організації та функціонування системи забезпечення безпеки держави у цілому [3].

На рівень бюджетної безпеки впливає низка чинників та загроз. До чинників формування бюджетної безпеки держави слід віднести:

– організаційно-правові: чинну правову базу, рівень професіоналізму та ретельність розроблення бюджету, ступінь деталізації та прозорості бюджету під час формування; надання пріоритетності певній бюджетній класифікації, ступінь досконалості системи бухгалтерського обліку виконання бюджету і кошторисів витрат бюджетних установ; своєчасність прийняття рішень щодо бюджетно-податкового регулювання; характер касового виконання бюджету; ступінь узгодження фінансово-економічних інтересів різних верств населення;

– фінансово-економічні: обсяг бюджету та ступінь його збалансованості; масштаби бюджетного фінансування; наявність чи відсутність бюджетних резервів; чисельність податкових пільг, що впливають на формування доходів бюджету; надання відтермінувань за платежами до державного та місцевого бюджетів [4].

Обмеженість фінансових ресурсів і неможливість забезпечити стабільний відтворювальний процес зумовлюють високу чутливість економіки України до впливу дес-

табілізаційних чинників – загроз бюджетній безпеці.

Джерела загроз бюджетної безпеки – це умови і фактори, які призводять до деформації бюджетної системи. Існує багато деструктивних обставин, які впливають на забезпечення бюджетної безпеки та ефективність бюджетної політики держави. Всі фактори ризику можна згрупувати за певними класифікаційними ознаками (табл. 1) [5].

Слід зазначити, що в умовах економічної нестабільності позбутися тих чи інших загроз неможливо, отже, бюджетна безпека – це такий стан, який фактично неможливо реалізувати в сучасній реальності. Наявність у бюджетній системі та її середовищі елементів (носіїв) та факторів загроз призводить до стану бюджетної небезпеки [3].

Зазначений перелік джерел загроз не є вичерпним, а включає лише ті, що здатні спричинити найнесприятливіший вплив на функціонування держави та життя громадян. За своєю природою ці джерела вирізняються здатністю до формування певних несприятливих умов, які характеризуються стосовно діяльності держави загрозливим потенціалом неможливості забезпечення повноцінного розвитку в умовах фінансової глобалізації. Найвагомішою загрозою є незбалансованість державного бюджету й щорічне зростання дефіциту, які повною мірою стали характерними і для України. Дефіцитність бюджетної політики яскраво проявилася у незбалансованості всіх бюджетів держави [2].

Раціональне управління борговими ресурсами та цілісна система управління дефіцитом бюджету є основним завданнями для забезпечення ефективної системи бюджетної безпеки держави. Безпечним вважається зовнішній державний борг за умови, що не перевищує 60% ВВП (згідно з Бюджетним

Таблиця 1

Класифікація загроз бюджетній безпеці за факторами ризику

Ознака ризику	Види загроз
Можливість прогнозування	Передбачувані; непередбачувані
Характер виникнення	Об'єктивні; суб'єктивні
Форма прояву	Явні; латентні (приховані)
Об'єкти посягань	Доходи бюджету; податковий потенціал; державна і приватна власність; економічні ресурси та ін.
Джерела виникнення	Політичні; економічні; правові; техногенні; екологічні; конкурентні та ін.
Ступінь ймовірності	Малоймовірні; середнього ступеня ймовірності; високоймовірні
Величина витрат	Незначні; значні; катастрофічні
Структура	Інваріантні; варіативні

кодексом України) та 71% ВВП (за даними МВФ). Державний борг України в 2016 р. перевищив 60 млрд. дол. США. Відношення загального обсягу державного боргу до ВВП у 2015 р. – 79,4%, у 2016 р. – 83,4% (це найвище значення за період незалежності України), на початок 2017 р. – 80% (рис. 1) [6].

Глибинними причинами бюджетного дефіциту в Україні стали спад виробництва, зниження ефективності функціонування галузей економіки і підприємств, невважена соціально-економічна політика, що зумовили зниження обсягів валового внутрішнього продукту і національного доходу. Це, природно, викликало скорочення величини фінансових ресурсів у державі, що й відбилося на показниках бюджету у вигляді довгострокового дефіциту [2].

Ці тенденції зумовили вплив вітчизняного капіталу за кордон, зменшення обсягу інвестицій в економіку України через необхідність обслуговування державного боргу. У 2017 р. Україна має виплатити на обслуговування державного боргу 111,338 млрд. грн. Такі показники характеризують небезпечну ситуацію для економіки країни [6].

Як зазначає більшість науковців, дефіцит державного бюджету та боргова залежність держави не чинять дестабілізуючого впливу на економіку країни, якщо не перевищує 3% ВВП. В Україні починаючи з 2008 р. і дотепер розмір бюджетного дефіциту щорічно зростає стрімкими темпами як в абсолютному, так і у відносному вираженні.

Аналізуючи складові елементи бюджетної безпеки за 2012–2016 рр., спостерігаємо

небезпечний стан її основних показників, що знаходяться в зоні ризику.

Результати оцінки стану бюджетної безпеки України за 2012–2016 рр. наведено в табл. 2.

Зміна значень індикатора відношення дефіциту/профіциту державного бюджету до ВВП свідчить про позитивні результати у сфері управління бюджетним дефіцитом завдяки заходам бюджетної консолідації 2015 р., після загострення проблем у 2011–2014 рр., коли відбувалося нарощування дефіцитної незбалансованості до небезпечного рівня. Це вимагало вжиття заходів щодо її подолання, у тому числі через формування оптимальної структури видатків бюджету, створення дієвої системи контролю над раціональним та ефективним використанням бюджетних коштів. Нині передбачається очікуваний «перехід» цього індикатора в небезпечну зону на кінець 2016 р. та за прогнозом на 2017 р. [9].

У небезпечній зоні також перебуває індикатор відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету. Він є суттєвим чинником, що тривалий час породжує проблеми у сфері державних фінансів і здійснює вплив на бюджетну безпеку. З рівня 4,23% у 2008 р. він стрімко зріс до 19,2% у 2009 р. та до 47,7% – у 2014 р. Стрімке нарощування обсягу дефіциту бюджету, інфляційні процеси, девальвація гривні, обмежений доступ до дешевих фінансових ресурсів на фінансових ринках сприяли зростанню вартості обслуговування державного боргу. Завдяки вжитим заходам із реструктуризації та погашення частини боргу цей показник зни-

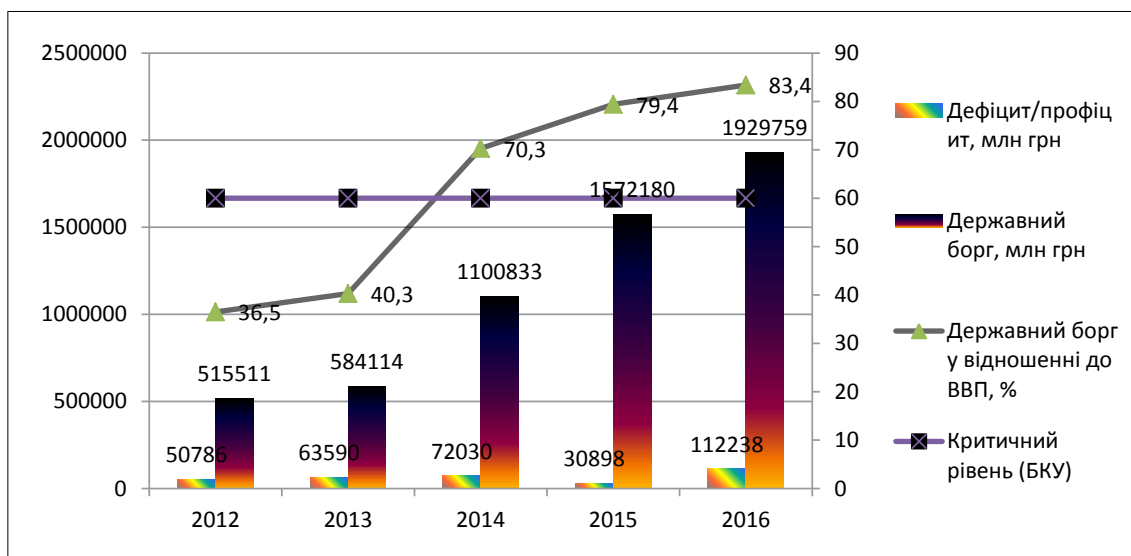


Рис. 1. Динаміка державного боргу та дефіциту бюджету України

Джерело: складено за [6]

Динаміка індикаторів бюджетної безпеки України

Індикатор	Роки					Порогове значення
	2012	2013	2014	2015	2016	
Відношення дефіциту/профіциту державного бюджету до ВВП, %	3,8	4,4	4,9	3,7	3,0	3%
Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету, %	26,4	32,9	47,7	38,9	33,4	33,4
Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування зовнішнього боргу до доходів державного бюджету, %	8,5	11,7	16,1	10,8	6,4	<20-25
Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування внутрішнього боргу до доходів державного бюджету, %	12,8	12,2	20,0	32,5	25,7	<25
Рівень перерозподілу ВВП через Зведений бюджет України, %	31,7	30,4	29,0	32,9	27,9	30 %
Відношення загального обсягу державного боргу до ВВП %	36,1	39,2	55,8	112,7	70,6	<60

Джерело: розраховано авторами на основі даних [7; 8]

звився у 2015 р. до 38,9%, а на 2016–2017 рр., за прогнозними розрахунками, очікується, що він становитиме 33,4% [9].

Дані наведені в табл. 2 дають змогу оцінити виконання наступного індикатора – рівня перерозподілу ВВП через зведений бюджет. Так, цей показник зберігається на рівні, що наближений до граничного останні п'ять років та не перевищував порогового значення (30%) лише в 2014 р., коли становив 29%. У 2015 р. індикатор зріс до 32,9%, поясненням росту є зміни до Податкового кодексу України, яким передбачено збільшення ставок деяких податків. Рівень перерозподілу ВВП через бюджет відображає обсяг фінансових ресурсів держави, які перерозподіляються через систему державних фінансів, і свідчить про рівень централізації фінансової системи держави. З іншого боку, масштаби перерозподілу ВВП через зведений бюджет є одним з основних факторів, що впливають на темпи економічного розвитку країни.

Проаналізовані індикатори свідчать про недостатню стійкість державних фінансів та, як наслідок, загрози фінансовій безпеці, головними причинами чого є зростаючий бюджет-

ний дефіцит і покриття його за рахунок зовнішніх запозичень, високий рівень дотаційності місцевих бюджетів, низький рівень контролю у фінансово-бюджетній сфері.

Висновки з цього дослідження. Отже, бюджетна безпека відіграє ключову роль у забезпеченні фінансової безпеки держави й є її пріоритетним напрямом, оскільки являє собою можливість бюджетної системи забезпечити платоспроможність країни під час збалансування доходів та видатків, а також забезпечити ефективне використання бюджетних коштів у процесі виконання функцій державного регулювання економічного розвитку, реалізації соціальної політики, утримання органів державного управління, забезпечення національної оборони та безпеки.

За проведеними оцінками бюджетної безпеки, основні проблеми в 2017 р. зосереджені, насамперед, у сфері управління державним боргом, у діяльності позабюджетних фондів сектору державного управління та управління дефіцитом бюджету, що зумовлює необхідність удосконалення як інструментів формування доходів бюджету, так і інструментів управління бюджетними коштами.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Лондар Л.П. Борговий складник фінансової безпеки України: загрози та індикатори / Л.П. Лондар // Стратегічні пріоритети. – 2015. – № 2. – С. 70–78 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/sra_2015_2_11.
2. Онищенко С.В. Класифікація загроз бюджетній безпеці держави в умовах фінансової глобалізації / С.В. Онищенко // Економіка і регіон. – 2014. – № 2. – С. 108–113 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/econrig_2014_2_20.

3. Богма О.С. Сутність бюджетної безпеки в системі забезпечення національних інтересів / О.С. Богма // Економіка і суспільство. – 2016. – № 4. – С. 282–285.
4. Луцик-Дубова Т. Управління бюджетною безпекою України / Т. Луцик- Дубова // Галицький економічний вісник. – 2013. – № 3 (42). – С. 17–23.
5. Проказюк О.В. Бюджетна безпека держави: сутність та основні загрози / О.В. Проказюк // Фінансовий простір. – 2016. – № 3 (23). – С. 39–45.
6. Yaremenko L.M. The debt component of financial safety of Ukraine in the situation of crisis events in the economy / L.M. Yaremenko, I.M. Makarchuk, N.M. Yevtushenko // Науковий вісник Полісся. – 2017. – № 2 (10). – Ч. 1. – С. 120–126.
7. Офіційний сайт міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>.
8. Державний борг України – ціна держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://costua.com/budget>.
9. Аналіз та оцінка бюджетних ризиків в контексті підвищення рівня фінансової безпеки держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/byudz_ryzyky-83060.pdf.