

БЮДЖЕТНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ: ЗАГРОЗИ ТА НАПРЯМИ ЇЇ ЗМІЦНЕННЯ

BUDGET SECURITY OF UKRAINE: THREATS AND DIRECTIONS FOR ITS STRENGTHENING

УДК 336.14

Ситник Н.С.

д.е.н., професор кафедри
державних та місцевих фінансів
Львівський національний університет
імені Івана Франка

Субицька Д.Я.

магістр
Львівський національний університет
імені Івана Франка

У статті розглянуто теоретичні аспекти бюджетної безпеки. Проаналізовано значення поняття «загроза». Визначено основні загрози бюджетній безпеці України. Розраховано інтегральний показник бюджетної безпеки України. Запропоновано напрями зміцнення бюджетної безпеки.

Ключові слова: бюджет, бюджетна безпека, загроза, інтегральний показник, напрями зміцнення.

В статье рассмотрены теоретические аспекты бюджетной безопасности. Проанализировано значение понятия «угроза». Определены основные угрозы бюджетной безопасности Украины. Рассчитан инте-

гральный показатель бюджетной безопасности Украины. Предложены направления укрепления бюджетной безопасности.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная безопасность, угроза, интегральный показатель, направления укрепления.

The article deals with the theoretical aspects of budgetary security. The significance of the concept of «threat» is analyzed. The main threats of budgetary security of Ukraine are determined. In the work the integral indicator of fiscal security of Ukraine is calculated. The directions of strengthening of budgetary security are offered.

Key words: budget, budget security, threat, integral indicator, directions of strengthening.

Постановка проблеми. У сучасних умовах глобалізаційні процеси є важливим важелем впливу на фінансові процеси. Серед елементів фінансової безпеки важливе місце займає бюджетна безпека. Це пояснюється тим, що бюджет виступає інструментом забезпечення та регулювання соціально-економічного розвитку держави й є одним із дієвих важелів макроекономічної стабілізації. Тому дослідження загроз та напрямів зміцнення бюджетної безпеки України зумовлюють актуальність даної теми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Значний внесок у дослідження бюджетної безпеки зробили такі видатні вітчизняні вчені та науковці, як: Н.Я. Кравчук, О.Я. Колісник, О.Ю. Мелих, Л.А. Зверук, М.М. Петричко, С.М. Фролов, О.В. Козьменко, А.О. Бойко, О.В. Горалько, О.В. Горайська та ін.

Постановка завдання. Метою дослідження є визначення основних загроз бюджетній безпеці України та можливих напрямів її зміцнення.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Питання забезпечення бюджетної безпеки є досить актуальним для нашої країни. Це пояснюється тим, що саме бюджет є важливим інструментом підвищення соціального захисту населення, регулювання соціально-економічного розвитку держави, забезпечення стабільності національної економіки, а також бюджет забезпечує накопичення коштів необхідних для проведення внутрішньої та зовнішньої політики держави.

Дослідженням сутності та особливостей поняття «бюджетна безпека» займалися багато науковців.

Цікавою є думка О.В. Горалько, що бюджетна безпека – це стан забезпечення платоспроможності держави з урахуванням балансу доходів і видатків державного й місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів [1].

С.М. Фролов уважає, що бюджетна безпека держави як складник фінансової безпеки – це особливий стан платоспроможності держави, що забезпечує збалансування доходів і видатків державного та місцевих бюджетів та ефективно 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 й екологічної політики) за рахунок збереження фінансової стабільності (стійкості) бюджетної системи до впливу загроз [2, с. 90].

М.М. Петричко зазначає, що бюджетна безпека України – це здатність держави ефективно виконувати покладені на неї функції та забезпечувати фінансову стійкість державних фінансів за рахунок збалансування доходів та видатків зведеного бюджету з урахуванням соціально-економічного розвитку економіки [3, с. 142].

На нашу думку, бюджетна безпека – здатність держави виконувати покладені на неї завдання та функції шляхом ефективного використання бюджетних коштів, забезпечуючи національну безпеку та соціально-економічний розвиток країни.

Розглядаючи теоретичні аспекти бюджетної безпеки, до основних її критеріїв можна віднести [4, с. 37]:

- забезпечення стійкості основних параметрів платіжно-розрахункової системи;
- реальність цілей бюджетної політики та її відповідність національним інтересам;
- розширення можливостей держави здійснювати зовнішню і внутрішню політику на основі забезпечення достатніми фінансовими ресурсами;
- найбільш оптимальне залучення та використання позикових коштів для фінансування бюджетних видатків;

- попередження порушення бюджетного законодавства для сприяння стійкому соціально-економічному розвитку держави.

Передусім бюджетна безпека повинна забезпечувати фінансову стійкість і платоспроможність державних фінансів, що дасть змогу органам державної влади ефективно виконувати покладені на них функції.

Обмеженість фінансових ресурсів, нераціональне використання коштів, а також неможливість забезпечити стабільний відтворювальний процес викликають дестабілізаційні чинники – загрози бюджетній безпеці.

Для більш чіткого виявлення й аналізу загроз бюджетній безпеці цікаво звернути увагу на значення поняття «загроза».

З позиції юридичного підходу теоретичне дослідження загроз у сфері фінансової й бюджетної безпеки «загроза безпеці – сукупність умов та чинників, що створюють небезпеку життєво важливим економічним інтересам особи, суспільства і держави». У ході дослідження дефініцій загроз фінансовій безпеці стосовно бюджетної безпеки запропоновано у визначенні розглядати такі ключові аспекти [5]:

- по-перше, бюджетна загроза перешкоджає реалізації бюджетних інтересів;
- по-друге, загроза спрямована на повне або часткове руйнування бюджетної системи чи бюджетного процесу;
- по-третє, бюджетним загрозам передують події у формі прояву явищ, дій або процесів, які призводять до формування визначених негативних передумов і чинників.

Зазначені аспекти та ключові позиції дають можливість зробити висновок: загрози бюджетній безпеці – це сукупність негативних передумов і чинників, які перешкоджають повноцінній реалізації бюджетних інтересів та зумовлюють повне чи часткове порушення або руйнування аспектів безпеки бюджетної системи й процесу [5].

Першочерговим протиріччям, що спричиняє виникнення загроз бюджетній безпеці держави, є зростаючі потреби суспільства й обмежені ресурси. Чим більше потреб залишаються незадоволеними внаслідок нестачі ресурсів, тим масштабнішим є обсяг негативних впливів та конфліктів.

Ураховуючи різну природу виникнення загроз бюджетній безпеці, їх доцільно поділити на внутрішні та зовнішні. На нашу думку, до внутрішніх загроз бюджетній безпеці можуть призвести значний рівень державного боргу і високі витрати на його погашення; нерівномірний соціально-економічний розвиток регіонів країни; нестача коштів для фінансування розвитку пріоритетних галузей економіки; соціальна диференціація населення регіонів, недостатньо розвинена соціальна інфраструктура; недосконала нормативно-правова база; недосконала система бухгалтерського обліку

виконання бюджету і кошторисів витрат бюджетних установ; відсутність у регіонах ефективної інвестиційної політики; недосконала система внутрішнього контролю над бюджетними процесами та використанням бюджетних коштів. Відповідно, погіршення умов зовнішньої торгівлі, нестабільна політична ситуація, зміна бюджетного законодавства, важкопрогнозовані валютні та цінові коливання, зростання темпу інфляції, світові економічні кризи, залежність від зовнішніх кредиторів, зростання фінансової заборгованості, посилення залежності від іноземних кредитів, збільшення зовнішнього боргу, а також неефективне використання бюджетних запозичень – основні чинники, що можуть призвести до зовнішніх загроз бюджетній безпеці.

Гібридна агресія РФ проти України та військовий конфлікт на сході держави, що розпочався в 2014 р. та нині триває, зумовили розгортання негативної ланцюгової реакції загострення дисбалансів у бюджетній системі. Як наслідок, до основних загроз бюджетній безпеці можна віднести [6]:

1. Високий рівень державного боргу. Збереження тенденції до збільшення загального обсягу державного та гарантованого державою боргу України, темпи нарощування якого перевищили темпи зростання реального ВВП.

Так, лише впродовж 2016 р. обсяг державного та гарантованого державою боргу зріс на 357,58 млрд. грн., або на 22,8%, порівняно з 2015 р. і станом на 31 грудня 2016 р. досягнув рівня 1 929,81 млрд. грн., у т. ч. державний борг – 1 650,83 млрд. грн. А станом на 31 грудня 2017 р. загальний борг становив 2 141,67 млрд. грн. [7].

Наслідком зростання боргових зобов'язань держави стало зростання частки видатків бюджету на обслуговування державного боргу, що в умовах реалізації системних реформ, проведення АТО на сході країни та необхідності забезпечення реалізації державних функцій збільшує навантаження на головний фонд держави та негативно впливає на його збалансованість.

2. Високий рівень дефіциту державного бюджету. У 2015 р. показник дефіциту бюджету становив 2,3% ВВП, у 2016 р. – 2,9% ВВП, у 2017 р. – 1,6% ВВП [7].

Зростання дефіциту бюджету, зокрема в 2015–2016 рр., було пов'язане з необхідністю здійснення виплат за борговими зобов'язаннями, забезпеченням належного рівня фінансування сектору безпеки та оборони держави, забезпеченням функцій соціального захисту громадян.

3. Військовий конфлікт та проведення АТО зумовили зростання частки видатків бюджету на фінансування сектору оборони та безпеки.

Зокрема, у 2015 р. видатки на оборону становили 95,9 млрд. грн. (4,8% ВВП), у 2016 р. – 121,7 млрд. грн. (5,1% ВВП), у 2017 р. – 144,4 млрд. грн. (5,0% ВВП) (рис. 1) [8].

Як видно з рис. 1, видатки на оборону впродовж 2015–2017 рр. зростають. Крім того, Кабінет Міністрів у держбюджеті на 2018 р. запланував збільшити видатки на оборону до 164,9 млрд. грн. Кошти будуть спрямовані на зростання заробітних плат українських військових, якісне технічне оснащення і модернізацію військової техніки.

4. Зростання соціальних зобов'язань держави в умовах нагромадження державного боргу та дефіциту бюджету.

Соціальні зобов'язання держави протягом тривалого часу мали стійку тенденцію до зростання, а отже, відбувалося збільшення частки соціальних видатків у структурі видатків зведеного бюджету. У 2014 р. цей показник становив 59,1%, у 2015 р. – 55,6%, у 2016 р. – 57,4 %, у 2017 р. – 57,1% [6].

5. Блокада транспортного сполучення з територіями ОРДЛО зумовила втрату доходів державного бюджету України, місцевих бюджетів Донецької та Луганської областей. За офіційними даними Служби безпеки України, підприємцями, які зареєстровані на контрольованій території України та мають виробничі потужності в ОРДЛО, до державного бюджету сплачено податків за 2015 р. – 19 570,9 млн. грн.; за 2016 р. – 31 640,8 млн. грн., у тому числі військовий збір – 777,4 млн. грн. [6].

Також знижується ймовірність стягнення податкового боргу підприємств на окупованій території у сумі близько 6 млрд. грн. із переведенням його до категорії безнадійного. Причинами виникнення боргу, насамперед, були порушення економічних зв'язків через часткову окупацію території областей, знищення та/або пошкодження активів, відсутність коштів у підприємств у зв'язку з важким фінансовим станом дебіторів і припиненням розрахунків за продукцію [6].

6. Інфляційно-девальваційні коливання справляють вплив на формування бюджетних показників. Як наслідок, збільшення інфляції призводить до кризи державних фінансів. Реальна вартість доходів бюджету постійно зменшується, тому державі доводиться зменшувати свої витрати.

Найбільш впливовими чинниками бюджетної безпеки можна вважати розмір доходної частини державного бюджету та ступінь його збалансованості, оскільки від обсягу бюджетних коштів залежить здатність держави без запозичень виконувати функції щодо забезпечення належного рівня соціально-економічного розвитку. У зв'язку із цим сьогодні постає проблема реформування видаткової частини бюджету.

Не менш важливим дестабілізуючим чинником бюджетної безпеки України є несвоєчасність прийняття бюджету.

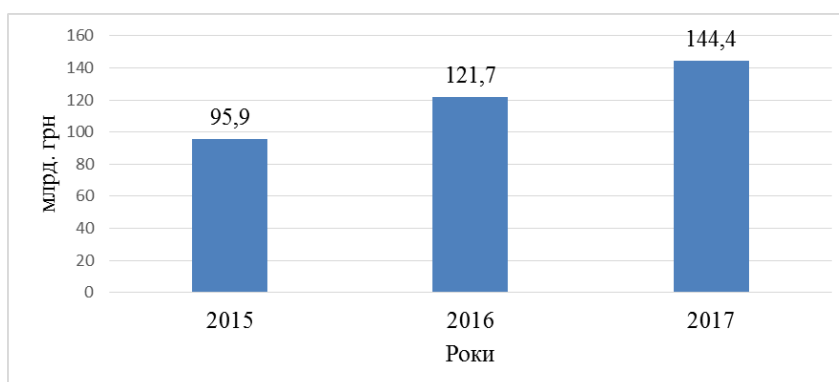


Рис. 1. Порівняння обсягу видатків на оборону України в 2015–2017 рр., млрд. грн.

Джерело: розроблено авторами за даними [8]

Крайній термін прийняття закону про бюджет України, згідно із законодавством, – 1 грудня. Однак головний кошторис країни все-таки регулярно приймають ближче до Нового року. Наприклад, бюджет-2017 був прийнятий під ранок 21 грудня, а бюджет-2016 – о четвертій ранку 25 грудня. Бюджет на 2018 р. було прийнято 7 грудня 2017 р.

До основних наслідків несвоєчасного прийняття бюджету, на нашу думку, можна віднести дезорганізацію в соціально-економічній сфері, зниження інвестиційної активності, посилення інфляційних процесів, дестабілізацію національної валюти, знецінення грошових доходів громадян.

Для визначення стану бюджетної безпеки розраховуємо інтегральний показник бюджетної безпеки України (табл. 1), що оцінюється за допомогою таких індикаторів [9]:

- відношення дефіциту/профіциту державного бюджету до ВВП;
- відношення дефіциту/профіциту бюджетних і позабюджетних фондів сектору загальнодержавного управління до ВВП;
- рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет;
- відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету.

Визначення інтегральної оцінки рівня бюджетної безпеки, відповідно до Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, здійснюється за допомогою вагових коефіцієнтів, що визначають ступінь внеску кожного показника в інтегральний індекс безпеки [9].

Як видно з табл. 1, така динаміка інтегрального показника бюджетної безпеки України свідчить про недбалу політику фінансової безпеки. Це пов'язано з тим, що серед індикаторів бюджетної безпеки не враховано обсяги прихованого відтоку капіталу з України, корупційний податок з усіх видів економічної діяльності, фінансові зловживання з тендерних закупівель тощо.

Інтегральний показник бюджетної безпеки України за 2015–2017 рр.

Найменування індикатора, одиниця виміру	Порядок розрахунку індикатора	Показник			Значення вагового коефіцієнта
		2015 року	2016 року	2017 року	
Відношення дефіциту/профіциту державного бюджету до ВВП, відсотків	дефіцит державного бюджету, млн. грн./ ВВП, млн. грн. x 100	-2,28	-2,94	-1,60	0,2671
Дефіцит/профіцит бюджетних та позабюджетних фондів сектору загальнодержавного управління, відсотків до ВВП	(дефіцит сектору загальнодержавного управління, млн. грн. – дефіцит зведеного бюджету, млн. грн.) / ВВП x 100	-1,61	-3,59	-1,88	0,2482
Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, відсотків	доходи зведеного бюджету, млн. грн. / ВВП, млн. грн. x 100	32,94	32,84	34,09	0,2203
Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету, відсотків	(обслуговування державного боргу, млн. грн. + погашення державного боргу, млн. грн.) / доходи державного бюджету, млн. грн. x 100	93,72	33,62	59,75	0,2644
Інтегральний показник бюджетної безпеки	\sum (ваговий коефіцієнт, що визначає ступінь внеску і-го показника в інтегральний індекс складника економічної безпеки x нормалізована оцінка і-го індикатора)	0,31	0,14	0,22	x

Джерело: розроблено авторами за даними [8; 9]

На нашу думку, основними напрямками зміцнення та протидії загрозам бюджетній безпеці країни можуть бути:

- дотримання термінів і узгодженість етапів бюджетного процесу;
- поступова детінізація економіки;
- оптимізація видаткової частини бюджету;
- поліпшення інвестиційного клімату і постійна державна підтримка для залучення додаткового капіталу в економіку;
- створення ефективної системи контролю над раціональним використанням бюджетних коштів;
- удосконалення бюджетної і податкової систем відповідно до вимог ЄС;
- утримання граничного обсягу дефіциту державного бюджету на економічно безпечному рівні;
- розширення повноважень місцевої влади щодо адміністрування податкових надходжень;
- установлення чітких критеріїв вирівнювання бюджетної забезпеченості регіонів;
- створення стабілізаційного фонду для компенсації впливу на Україну неминучих світових криз.

Проте реалізувати зазначені напрями неможливо без ефективного механізму забезпечення бюджетної безпеки, під яким розуміється сукупність дій, заходів впливу, спрямованих на своєчасне попередження, виявлення, ліквідацію загроз бюджетній безпеці країни. Основними складниками такого механізму мають бути:

1. Невпинний і безперебійний моніторинг фінансової системи держави.

2. Визначення та розрахунок соціально-економічних показників, що характеризують бюджетну систему країни.

3. Своєчасне виявлення та попередження внутрішніх і зовнішніх загроз фінансовій безпеці.

Як видно, першочерговим етапом повинен бути моніторинг бюджетної безпеки за показниками, які дають змогу оцінити рівень виконання дохідної частини та збалансованість доходів і видатків бюджету, співвідношення темпів росту ВВП, диференціацію регіонів за рівнем бюджетних видатків тощо. Результати проведеного моніторингу є підставою для прийняття управлінських рішень щодо аналізу, запобігання, а також ліквідації загроз у бюджетній сфері.

Висновки з проведеного дослідження. Отже, забезпечення бюджетної безпеки має на меті забезпечення платоспроможності держави, добробуту суспільства та створення економіки, яка б ефективно функціонувала в умовах глобалізації. Для подолання загроз та зміцнення бюджетної безпеки України бюджетна політика держави має бути спрямована на забезпечення соціально-економічного та фінансового розвитку країни. Проведений аналіз показав, що подолати загрози та досягти поставленої мети можливо, перш за все, дотримуючись збалансованості доходів і витрат.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Горалько О.В., Горайська О.В. Бюджетна складова системи забезпечення фінансової безпеки. Науковий вісник НЛТУ України. 2013. Вип. 23.1. С. 230–237. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvnlntu_2013_23.1_38.
2. Управління фінансовою безпекою економічних суб'єктів: навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів економічних і юридичних спеціальностей усіх форм навчання / С.М. Фролов, О.В. Козьменко, А.О. Бойко та ін.; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. С.М. Фролова. Суми: ДВНЗ «УАБС НБУ», 2015. 332 с.
3. Петричко М.М. Оцінка рівня бюджетної безпеки України: проблеми та шляхи вирішення. Економічний простір. 2015. № 97. С. 140–148. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecpros_2015_97_16.
4. Зверук Л.А., Білик О.Г. Бюджетна безпека як важливий пріоритет розвитку бюджетної системи України. Інтернаука. Серія «Економічні науки». 2017. № 2. С. 35–39. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnje_2017_2_8.
5. Онищенко С.В. Класифікація загроз бюджетній безпеці держави в умовах фінансової глобалізації. Економіка і регіон. 2014. № 2. С. 108–113. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/econrig_2014_2_20.
6. «Бюджетна безпека України в координатах гібридних загроз фінансовій системі». Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2593/>.
7. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». К.: НІСД, 2017. 928 с.
8. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/%D0%91%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82-2017%20%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F.pdf>.
9. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/ru/v1277731-13/sp:max100>.