

Сергієнко Л.К.

кандидат економічних наук, доцент,
Одеський торговельно-економічний інститут КНТЕУ

Онуфрієнко І.І.

студентка,
Одеський торговельно-економічний інститут КНТЕУ

БЮДЖЕТНА БЕЗПЕКА ЯК СКЛАДНИК БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

Бюджет як фінансовий план держави формується під впливом бюджетної та податкової політик. Бюджетна політика спрямовується на оптимізацію та раціоналізацію формування дохідної частини бюджету держави та використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій в економіку, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, стабілізацію публічних фінансів шляхом зменшення дефіциту державного бюджету, зниження державного боргу та забезпечення соціальної справедливості під час перерозподілу національного доходу. Ваговим індикатором ефективної бюджетної політики держави є бюджетна безпека. У забезпеченні платоспроможності держави особливо важливу роль відіграє реалізація виваженої, раціональної, орієнтованої на результат бюджетної політики, яка безпосередньо має забезпечувати оптимальний рівень бюджетної безпеки держави. Таким чином, бюджетна безпека визначається як стан забезпечення платоспроможності держави з урахуванням балансу доходів і видатків державного й місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів.

Ключові слова: бюджет, бюджетна політика, бюджетна безпека, ефективність бюджетної політики, індикатори бюджетної безпеки.

Бюджет как финансовый план государства формируется под влиянием бюджетной и налоговой политики. Бюджетная политика направлена на оптимизацию и рационализацию формирования доходной части бюджета государства и использования государственных финансовых ресурсов, повышение эффективности государственных инвестиций в экономику, согласование общегосударственных и местных интересов в сфере межбюджетных отношений, стабилизацию публичных финансов путем уменьшения дефицита государственного бюджета, снижения государственного долга и обеспечения социальной справедливости при перераспределении национального дохода. Весомым индикатором эффективной бюджетной политики является бюджетная безопасность. В обеспечении платежеспособности государства особенно важную роль играет реализация взвешенной, рациональной, ориентированной на результат бюджетной политики, которая непосредственно должна обеспечивать оптимальный уровень бюджетной безопасности государства. Таким образом, бюджетная безопасность определяется как состояние обеспечения платежеспособности государства с учетом баланса доходов и расходов государственного и местных бюджетов и эффективности использования бюджетных средств.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная политика, бюджетная безопасность, эффективность бюджетной политики, индикаторы бюджетной безопасности.

Serhiyenko L.K., Onufriyenko I.I. BUDGET SECURITY AS A COMPONENT OF STATE BUDGET POLICY

Today's budget policy in the Ukrainian economy is the most important component of the financial policy of the state. Budget policy covers targeted measures of the state on centralization in the budget of the produced gross domestic product and its use for public needs. The strategic objective of budget policy is the state's organization of the necessary legal, organizational and economic principles to increase the role of the budget as an instrument for the formation and optimal division of financial resources between different parts of the budget system for its effective development, which is aimed at economic growth and raising the living standard of the population. Within the framework of evaluating the effectiveness of Ukraine's budget policy in the context of integration processes,

it is necessary to determine not only the level of budget revenue, the optimization of the budget deficit and public debt, but also the state's economic security, its place in the global economic system. The effectiveness of budget policy should be evaluated by the extent of its implementation of proper functions. According to this, the effectiveness of budget policy can be reviewed both in terms of the implementation of the State Budget and in terms of the impact on the socio-economic dynamics in the state. To provide an objective assessment of the effectiveness of budget policy it is necessary to use the appropriate set of indicators, criteria and indicators. In addition, the assessment of the level of the effectiveness of the state budget policy is not only related with the determination of the level of budget revenues, optimizing its expenditures and covering the deficit, but also, first of all, ensuring the economic and financial security of the state. Therefore, analysis and determination of the level of budget security of our country is an important and urgent task. The current state and the main strategic ways of state's budget policy are reviewed and analyzed in the article. The budget policy of Ukraine at the present stage is analyzed in terms of its main components. The state of budget security of the state as a component of national security of Ukraine is reviewed. An assessment of the budget security of the state according to the relevant indicators is carried out. The main threats to budget security at the present stage of socio-economic development are analyzed.

Key words: budget, budget policy, budget security, effectiveness of fiscal policy, indicators of budget security.

Постановка проблеми. Діюча бюджетна безпека повинна враховувати вплив різноманітних факторів на бюджетну систему країни і, відповідно, 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. 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. Тому забезпечення бюджетної безпеки держави є одним із ключових завдань під час реалізації її стратегічних соціально-економічних пріоритетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У працях вітчизняних науковців проведено дослідження поняття економічної сутності бюджетної безпеки, а також системи критеріїв і параметрів. Зокрема, О.І. Барановським [1] надано визначення поняття бюджетної безпеки як стану забезпечення платоспроможності (рівня бюджетного потенціалу) держави щодо виконання нею своїх функцій з урахуванням балансу доходів і видатків державного та місцевих бюджетів і доцільності, законності й ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях. Н.І. Богомолова [2] зазначає, що це «здатність бюджетної системи країни щодо забезпечення

фінансової самостійності за рахунок раціонального використання бюджетних коштів, критеріями її ефективності є показники цілісності та збалансованості бюджетів, стабільності та забезпеченості їх доходних джерел, а також гармонізація бюджетної підтримки стратегічних і поточних завдань розвитку». Проблеми бюджетної безпеки як складової бюджетної політики держави є об'єктом дослідження багатьох вчених та спеціалістів, таких як М.М. Петричко [3], Н.В. Корень [4], О.Я. Колесник [5], О.А. Музика-Стефанчук [6] та інші. Але, незважаючи на велику кількість наукових робіт, є доцільним з'ясувати та проаналізувати питання сутності чинної бюджетної політики в сучасних умовах ринкової трансформації економіки, надати оцінку бюджетної безпеки як головного складника фінансової безпеки та обґрунтувати можливі напрями зміцнення бюджетної безпеки держави.

Мета статті полягає у дослідженні сутності стану чинної бюджетної політики держави, оцінці бюджетної безпеки держави за відповідними індикаторами та обґрунтуванні напрямів зміцнення бюджетної безпеки в контексті підвищення рівня фінансової безпеки держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. Бюджетна політика України має бути інструментом реалізації внутрішнього потенціалу зростання, що сприятиме інтеграції України у світове співтовариство як рівноправного партнера.

На сучасному етапі необхідно забезпечити ефективну реалізацію поточних завдань бюджетної політики за збереження високої динаміки реформ. При цьому держава має бути готовою до актуалізації ризиків охолодження економіки та мати у розпорядженні відпрацьований пакет антикризових заходів, який дасть змогу у разі потреби оперативного задіяти додаткові важелі стабілізації ситуації, що забезпечить локалізацію потенційних проблем у системі державних фінансів та недопущення продукування ними деструктивних макроекономічних тенденцій, що є особливо актуальним в умовах інтеграції України до Європейського Союзу. Позитивною є динаміка щодо досягнення макроекономічної стабільності у 2015 і 2016 роках та перші ознаки зростання валового внутрішнього продукту (зокрема, в IV кварталі 2016 р. – на 4,8%, I кварталі 2017 р. – на 2,4%). В Україні вперше Постановою Верховної Ради України «Про основні напрями бюджетної політики на 2018–2020 роки» запроваджується середньострокове бюджетування на три роки [7].

Цей документ визначає основним завданням бюджетної політики стабілізацію публічних фінансів шляхом поступового зменшення дефіциту державного бюджету та зниження державного боргу щодо валового внутрішнього продукту в умовах ризиків, викликаних різким зростанням виплат за зовнішнім боргом у найближчі роки та залежністю державного боргу від коливань валютного курсу. Він закладає засади та принципи для формування бюджетів зростання і спільної роботи всіх гілок влади над побудовою сильної, справедливої і заможної України для всіх її громадян [7].

Основні напрями бюджетної політики базуються на таких головних принципах, закладених в Середньостроковому плані пріоритетних дій Уряду до 2020 року та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», як:

- прискорення економічного зростання шляхом створення сприятливого інвестиційного клімату та утримання макроекономічної стабільності, зокрема продовження фіскальної консолідації;

- впровадження ефективного врядування шляхом реформи державного управління, децентралізації і реформи державних фінансів;

- розвиток людського капіталу шляхом проведення реформ системи охорони здоров'я та освіти, поліпшення надання державної соціальної підтримки;

- забезпечення безпеки та оборони держави, зокрема захист її суверенітету та територіальної цілісності держави, а також забезпечення найважливіших аспектів безпеки громадян [8].

Проаналізуємо сучасний стан бюджетної політики за 2017–2018 роки. Так, у 2017 році зовнішні умови для української економіки були сприятливими внаслідок прискорення економічного розвитку країн – основних торгових партнерів України та покращення кон'юнктури на світових товарних ринках завдяки збільшенню цін на сталь, добрива і пшеницю, попри деяке зниження в кінці 2017 року цін на окремі товари сільського господарства, зокрема на кукурудзу, соняшникову олію та м'ясо на фоні надходження на ринок нового врожаю.

При цьому економічне зростання в Україні відбувалося повільно, на що впливали наслідки продовження військового конфлікту на сході країни, тимчасового припинення переміщення вантажів через лінію розмежування на Донбасі (рішення Ради національної безпеки й оборони, введене в дію Указом Президента України 15 березня 2017 року), а також масштабні кібератаки у другій половині 2017 року [9].

Водночас на економічний розвиток країни позитивно вплинуло подальше зростання приватного споживання та інвестицій, а також активізація міжнародної торгівлі на фоні сприятливих зовнішніх цінових умов.

Виконання дохідної частини бюджету у 2017 році здійснювалося в умовах змін, внесених у податкове законодавство, спрямованих на покращення адміністрування платежів, створення більш рівних та справедливих умов оподаткування, а також підвищення наповнюваності бюджету.

Надходження до Державного бюджету України у 2017 році становили 793,4 млрд. грн., що на 177,2 млрд. грн., або на 28,7 відсотка більше, ніж у 2016 році. У 2017 році до Державного бюджету України надійшли конфісковані кошти та кошти, отримані від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення у сумі 29,7 млрд. гривень. Кошти, що передаються до місцевих бюджетів з Державного бюджету України відповідно до п. 33 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України (експеримент) за 2017 рік становили 12,3 млрд. гривень [9].

Попри значні обсяги фінансування у 2017 році видатків на оборону і безпеку, обслуговування державного боргу, Уряд приділяв значну увагу питанню фінансування підвищених розмірів соціальних стандартів, збільшення видатків на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг.

У 2018 році продовжилася практика змін до бюджету (особливо збільшення видатків) без прив'язки до стратегічних пріоритетів, адже середньострокова бюджетна резолюція на 2018–2020 роки не була прийнята парламентом. До того ж, подані пропозиції щодо нових видатків не завжди підкріплюються відповідними джерелами доходів. Тому під час внесення змін до проекту бюджету дефіцит зазвичай зростає.

Сукупні державні видатки у 2018 році залишатимуться доволі високими – понад 44% ВВП, хоча значно нижчими порівняно з 2013 роком. Зниження відбулося головним чином через зведення нанівець квазіфіскальних видатків (зокрема таких, як рекапіталізація «Нафтогазу» та банківського сектору) та неіндексацію соціальних стандартів у 2014–2015 роках. У 2018 році уже не потрібно надавати фінансову підтримку «Нафтогазу», державний бюджет не передбачає додаткового випуску цінних паперів ні для рекапіталізації банків, ні для Фонду гарантування вкладів фізичних осіб.

Такий високий показник перерозподілу ВВП через бюджет, як і в Україні, має, наприклад, Німеччина. При цьому, на відміну від України, Німеччина посідає одне з найвищих місць у світі за показниками ефективності урядування та контролю корупції. Зависокий рівень державних видатків за їх низької ефективності погано позначається на економічному зростанні країни. Млявий перебіг структурних галузевих реформ утримує рівень державних видатків на високому рівні, а це, своєю чергою, пригнічує економічне відновлення. Досліджено, що оптимальною часткою видатків державного сектору у ВВП є 37%; зниження до цього рівня здатне пришвидшити середньорічне економічне зростання в Україні на 0,9–3,5 п.п. ВВП [10].

У бюджеті 2018 року формально дотримано критерій програми МВФ за показником дефіциту – дефіцит зменшується до 2,5% ВВП, проте для зменшення боргу в майбутньому потрібно ставити більш амбіційні цілі.

Високий рівень державного боргу вимагає високих витрат на його обслуговування та погашення, тому не дає змоги зменшувати податкове навантаження та обмежує можливості для розширення державних інвестицій та економічного зростання. Понад 13% видатків державного бюджету (або 3,9% від ВВП) спрямовується на виплату відсотків за боргом. Ці кошти і не витрачаються державою для виконання своїх функцій, і не дозволяють зменшити рівень державних витрат.

Якщо дефіцит перевищуватиме темпи зростання ВВП та фінансуватиметься запозиченнями, державний борг ще довгий час залишатиметься вище від межі безпеки. За оцінками МВФ, для того, щоб до 2021 року державний та гарантований державою борг знизився до 70% ВВП, первинний баланс бюджету має бути не менш як 1,75% ВВП щороку. У 2018 році позитивний первинний баланс бюджету заплановано на рівні 1,5% ВВП [10].

Тому варто використовувати всі понадпланові доходи саме на зменшення дефіциту бюджету й основної суми боргу, а не розподіляти їх на нові видатки.

Таким чином, бюджетна політика держави є віддзеркаленням соціально-економічних процесів. Бюджетні інструменти мають забезпечити їх позитивну динаміку та здатність знижувати негативний вплив численних викликів і ризиків, які загострюються у період трансформаційних зрушень, які нині відбуваються в політико-економічній та соціально-культурній сферах.

Стан національної безпеки у фінансовій сфері залежить від явищ і чинників як внутрішньої, так і зовнішньої політики держави, політичної ситуації, що склалася у державі, досконалості законодавчого забезпечення функціонування фінансової системи, а також міжнародних зобов'язань держави.

Бюджетна безпека визначається як стан забезпечення платоспроможності держави з урахуванням балансу доходів і видатків державного й місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів [11, с. 117].

Оцінка бюджетної безпеки як головного складника фінансової безпеки держави здійснюється на основі її індикаторів, що визначаються Методичними рекомендаціями щодо розрахунку рівня економічної безпеки України № 1277 від 29.10.2013 р. [12] Результати розрахунку індикаторів бюджетної безпеки на основі бюджетних показників за 2013–2017 рр. наведено в таблиці 1.

Аналіз індикаторів бюджетної безпеки України у 2013–2017 рр. показав, що протягом аналізованого періоду спостерігається різноспрямована тенденція (див. табл. 2). Так, значення індикатора відношення дефіциту державного бюджету до ВВП у 2015 році порівняно з 2013 роком зменшилося на 2,1%, проте протягом 2013–2014 рр. відбувається значне зростання цього показника. За останні два роки індикатор відношення дефіциту державного бюджету до ВВП має тенденцію до зниження. Цьому сприяло зменшення дефіциту державного бюджету у 2015 р. порівняно з 2013 р. на 19541,1 млн. грн., або на 30,2%, та у 2017 році порівняно з 2013 р. на 16 857,6 млн. грн., або на 20,12%.

Порівнюючи розрахункові значення індикатора відношення дефіциту державного бюджету до ВВП з нормативним, можна дійти висновку, що 2013–2014 роки характеризуються задовільним рівнем бюджетної безпеки. Проте 2017 рік демонструє стабілізацію ситуації та підвищення бюджетної безпеки в Україні, коли частка дефіциту у ВВП становить 1,6%. Протягом 2015–2017 рр. значення показника становить 2,28%, 2,94% та 1,6% відповідно, наближаючись до оптимального та відносно безпечного рівня бюджетного дефіциту.

Зміна значень індикатора відношення дефіциту/профіциту державного бюджету

Таблиця 1

Індикатори бюджетної безпеки України у 2013–2017 рр.

№	Найменування індикатора, одиниця виміру	Рік				
		2013	2014	2015	2016	2017
	Дефіцит державного бюджету, млн. гривень	64707,6	78052,8	45167,5	70130,2	47850
	ВВП, млн. гривень	1454931	1566728	1979458	2383182	2982920
	Дефіцит/профіцит сектору загальнодержавного управління, млн. гривень	62819,1	75602,8	33168,8	51668,8	77647
	Дефіцит зведеного бюджету, млн. гривень	63590,3	72030,5	30898,2	54682,6	42094
	Доходи зведеного бюджету, млн. гривень	442788,7	456067,3	652031,0	782748,5	1016788
	Відношення дефіциту/ до ВВП, відсотків	4,4	4,9	2,3	2,9	1,6
	Дефіцит/профіцит бюджетних та позабюджетних фондів сектору загальнодержавного управління, відсотків до ВВП	-0,05	0,23	0,12	-0,13	0,03
	Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, відсотків	32,87	29,01	32,94	32,85	34,2

Примітка: складено та розраховано автором за результатами дослідження на підставі даних [www.bank.gov.ua; www.ukrstat.gov.ua]

Значення індикаторів бюджетної політики

№	Найменування індикатора, одиниця виміру	Характеристичні значення індикатора						
		XLзdv	XLopt	XRopt	XRзdv	XRнездv	XRнебезп	XRкрит
	Відношення дефіциту до ВВП, відсотків	-3	-2	3	5	6	8	10
	Дефіцит/профіцит бюджетних та позабюджетних	-1	0	0	1	2	3	5
	фондів сектору загальнодержавного управління, відсотків до ВВП							
	Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, відсотків	23	25	28	30	33	35	37

до ВВП свідчить про позитивні результати у сфері управління бюджетним дефіцитом завдяки заходам бюджетної консолідації 2015 року, 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 за раціональним і ефективним використанням бюджетних коштів.

У період з 2013 по 2017 рік значення індикатора відношення дефіциту та профіциту бюджетних та позабюджетних фондів сектору загальнодержавного управління до ВВП наближається до 1, що свідчить про задовільний рівень економічної безпеки. Проте вже в 2014 та 2015 роках цей показник досягає майже оптимального значення. На жаль, 2016 рік показав, що показник відношення дефіциту та профіциту бюджетних і позабюджетних фондів сектору загальнодержавного управління до ВВП знаходиться у небезпечній зоні. Це насамперед пов'язано з бюджетною підтримкою позабюджетних фондів, оскільки значна частина бюджетних коштів була спрямована на покриття дефіциту Пенсійного фонду.

Не менш важливе значення в оцінці бюджетної безпеки має аналіз рівня перерозподілу ВВП через зведений бюджет. Аналізу-

ючи цей індикатор протягом 2013–2017 рр., можна дійти висновку, що значення рівня перерозподілу ВВП через зведений бюджет має тенденцію до зростання та наближається до небезпечного рівня. Збільшення показника зумовлено наявністю численних проблем у фіскальній сфері та митно-податковому адмініструванні. Тому перед державою постає питання необхідності удосконалення як інструментів формування доходів бюджету, так і інструментів управління бюджетними коштами.

Висновки. Незважаючи на те що, в процесі аналізу була визначена невідповідність певних показників бюджетної безпеки нормативним значенням, загалом можна сказати, що стан бюджетної безпеки України не є критичним. Але задля недопущення погіршення наявної ситуації доцільно вживати певних заходів з метою зміцнення бюджетної безпеки. Ці заходи повинні бути реалізованими за такими напрямками, як:

1) оптимізація видаткової частини державного бюджету, зокрема за рахунок застосування програмно-цільового методу планування витрат на державному та місцевому рівнях;

2) зменшення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу шляхом зменшення зовнішніх запозичень та погашення поточного боргу за рахунок внутрішніх доходів;

3) державна підтримка розвитку інвестиційного клімату України для залучення додаткового капіталу в економіку і збільшення доходів державного бюджету;

4) створення ефективної системи управління та контролю за використанням бюджетних коштів з метою уникнення ризику розпошення бюджетних ресурсів;

5) подальше вдосконалення податкової та бюджетної системи, утримання граничного обсягу дефіциту державного бюджету на економічно безпечному рівні;

6) здійснення постійного моніторингу, аналізу та оцінки бюджетних ризиків у контексті підвищення рівня фінансової безпеки держави [13].

Список використаних джерел:

1. Барановський О.І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення) [Текст] / О.І. Барановський. К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2004. 759 с.
2. Богомоллова Н.І. Ефективність бюджетної політики в системі фінансової безпеки держави / Н.І. Богомоллова // Ефективна економіка. 2011. № 11. URL: <http://nbuv.gov.ua>
3. Петричко М.М. Оцінка рівня бюджетної безпеки України: проблеми та шляхи вирішення / М.М. Петричко // Економічний простір. 2015. № 97. С. 140–148. URL: <http://nbuv.gov.ua>
4. Корень Н.В. Виклики та загрози бюджетній безпеці на етапі суспільних трансформацій / Н.В. Корень // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Економічні науки». 2015. Вип. 14., Ч. 3 С. 130–133.
5. Колесник О.Я. Економічна природа бюджетної безпеки держави / О.Я. Колесник // Наукові записки. Серія «Економіка». Фінансова система України, 2011. Вип. 16. С. 369–377
6. Музика-Стефанчук О.А. Деякі питання щодо фінансової та бюджетної безпеки держави / О.А. Музика-Стефанчук // Митна справа, 2011. – № 4. Частина 2. С. 82–85
7. Проект Постанови Верховної Ради України «Про Основні напрями бюджетної політики на 2018 – 2020 роки». URL: <http://search.ligazakon.ua>
8. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020». URL: <http://search.ligazakon.ua>
9. Інформація МФУ щодо виконання Державного бюджету України за 2017 рік. URL: <https://ukurier.gov.ua>
10. Бюджет – 2018: Розвиток за інерцією – Центр економічної стратегії. URL: <https://ces.org.ua>
11. Сергієнко Л.К. Вплив бюджетної політики України на економічну безпеку держави / Л.К. Сергієнко // Зовнішня торгівлі: економіка, фінанси, право, № 4(75) 2014 с. 116–122.
12. Методичними рекомендаціями щодо розрахунку рівня економічної безпеки України № 1277 від 29.10.2013 р. URL: <http://search.ligazakon.ua>
13. Петричко М.М. Оцінка рівня бюджетної безпеки України: проблеми та шляхи вирішення [Електронний ресурс] / М.М. Петричко // Економічний простір. 2015. № 97. С. 140–148. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecpros_2015_97_16