

УДК 336.71

Зверук Людмила Анатоліївна

кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів банківської справи та страхування
Київського кооперативного інституту бізнесу і права

Зверук Людмила Анатольевна

кандидат экономических наук,
доцент кафедры финансов банковского дела и страхования
Киевского кооперативного института бизнеса и права

Zveruk Lyudmila

PhD, Associate Professor of Finance Banking
and Insurance Cooperative Kiev
Institute of Business and Law

Білик Оксана Геннадіївна

магістр
Київського кооперативного інституту бізнесу і права

Билык Оксана Геннадиевна

магистр
Киевского кооперативного института бизнеса и права

Bilyk Oksana

master
Cooperative Kiev Institute of Business and Law

**БЮДЖЕТНА БЕЗПЕКА ЯК ВАЖЛИВИЙ ПРІОРИТЕТ РОЗВИТКУ
БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ
БЮДЖЕТНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК ВАЖНЫЙ ПРИОРИТЕТ
РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ УКРАИНЫ
BUDGET SECURITY AS AN IMPORTANT PRIORITY OF THE
BUDGETARY SYSTEM OF UKRAINE**

Анотація. Після здобуття Україною незалежності постало питання забезпечення фінансової безпеки та підтримки її на високому рівні. Основу фінансової безпеки держави в цілому складає її бюджетна безпека. Бюджетна безпека - це стан забезпечення платоспроможності держави з урахуванням балансу доходів і видатків державного й місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів. Бюджетна безпека є важливою умовою формування та функціонування бюджетної системи України, є критерієм ефективності її бюджетної політики та організації бюджетного процесу. Проблема управління бюджетною безпекою знаходить своє місце в наукових працях багатьох вчених. У статті розглядається сутність бюджетної безпеки як важливого пріоритету бюджетної системи в цілому, визначаються критерії її формування, проаналізована динаміка дефіциту (профіциту) бюджету та показників його фінансування, розкрито основні загрози, які впливають на бюджетну безпеку держави та вказані шляхи з підвищення її рівня в Україні. Результати досліджень показують, що український бюджет є дефіцитним протягом багатьох років. Зроблено висновки, що бюджетну безпеку в Україні дотримано не повною мірою. Тому для покращення та підтримання її у належному стані, запропоновано ряд заходів: оптимізація структури державного боргу у частині співвідношення між короткостроковими та довгостроковими запозиченнями; забезпечення ефективного та прозорого управління умовними (гарантованими) борговими зобов'язаннями держави, що передбачає здійснення таких заходів: забезпечення суворого контролю та чітких правил надання гарантованих державою кредитів; здійснення належного розподілу ризиків між сторонами кредитної угоди; встановлення верхньої межі відповідальності держави за настання гарантійного випадку; запровадження інвестиційного напрямку державних позик. Основним завданням у сфері бюджетної безпеки має бути стабільний розвиток бюджетної системи країни в напрямі нагромадження фінансових ресурсів для економічного розвитку та забезпечення її стійкості до потенційно негативного впливу зовнішніх і внутрішніх ризиків і загроз.

Ключові слова: бюджетна безпека, фінансова безпека, критерії бюджетної безпеки, бюджетний дефіцит, внутрішні та зовнішні загрози, податкове навантаження.

Анотація. После обретения Украиной независимости встал вопрос обеспечения финансовой безопасности и поддержания ее на высоком уровне. Основу финансовой безопасности государства в целом составляет ее бюджетная безопасность. Бюджетная безопасность - это состояние обеспечения платежеспособности государства с учетом баланса доходов и расходов государственного и местных бюджетов и эффективности использования бюджетных средств. Бюджетная безопасность является важным условием формирования и функционирования бюджетной системы Украины, является критерием эффективности ее бюджетной политики и организации бюджетного процесса. Проблема управления бюджетной безопасностью находит свое место в научных трудах многих ученых. В статье рассматривается сущность бюджетной безопасности как важного приоритета бюджетной системы в целом, определяются критерии ее формирования, проанализирована динамика дефицита (профицита) бюджета и показателей его финансирования, раскрыты основные угрозы, которые влияют на бюджетную безопасность государства и указаны пути повышения ее уровня в Украине. Результаты исследований показывают, что украинский бюджет является дефицитным в течение многих лет. Сделаны выводы, что бюджетная безопасность в Украине соблюдена не полностью. Поэтому для улучшения и поддержания ее в надлежащем состоянии, предложен ряд мероприятий: оптимизация структуры государственного долга в части соотношения между краткосрочными и долгосрочными заимствованиями; обеспечение эффективного и прозрачного управления условными (гарантированными) долговыми обязательствами государства, что предусматривает осуществление таких мероприятий: обеспечение строгого контроля и четких правил предоставления гарантированных государством кредитов; осуществление должного распределения рисков между сторонами

кредитного соглашения; установление верхнего предела ответственности государства при наступлении гарантированного случая; введение инвестиционного направления государственных займов. Основной задачей в сфере бюджетной безопасности должно быть стабильное развитие бюджетной системы страны в направлении накопления финансовых ресурсов для экономического развития и обеспечения ее устойчивости к потенциально негативному влиянию внешних и внутренних рисков и угроз.

Ключевые слова: бюджетная безопасность, финансовая безопасность, критерии бюджетной безопасности, бюджетный дефицит, внутренние и внешние угрозы, налоговая нагрузка.

Annotation. After Ukraine gained independence, there was a question of ensuring financial security and maintain it at a high level. The basis of the financial security of the state as a whole is its security budget. Budget security - a condition to ensure the solvency of the state, taking into account the balance of revenues and expenditures of state and local budgets, and efficient use of budgetary funds. Budget security is an important condition for the formation and functioning of the budget system of Ukraine, is the criterion for the efficiency of its fiscal policy and the organization of the budget process. Budget security management problem finds its place in the scientific works of many scientists. The article deals with the essence of the budget of security as an important priority of the budgetary system as a whole are determined by the criteria of its formation, analyzed the deficit dynamics (surplus) budget and the performance of its financing, disclosed the main threats that affect the fiscal security of the State and indicated ways to increase its level in Ukraine. The research results show that the Ukrainian budget is in deficit for many years. It is concluded that the security budget in Ukraine is not fully observed. Therefore, to improve and maintain it in good condition, proposed a number of measures: Optimization of the public debt structure in terms of the relation between short-term borrowings and long-term; ensuring effective management of contingent and transparent (warranty) debt obligations of the state, that provides for the implementation of such measures: security ensuring strict and

clear rules of State guarantees loans; implementation of a proper distribution of risks between sides credit agreement; setting an upper limit state liability upon the occurrence of warranty case; the introduction of the investment direction of government loans. The main task in the field of security budget should be stable development of the country's budget system in the direction of the accumulation of financial resources for economic development and its resistance to the potentially negative impact of external and internal risks and threats.

Keywords: budget security, financial security, criteria security budget, the budget deficit, internal and external threats, tax burden.

Постановка проблеми. Бюджетна безпека є однією з основних складових фінансової безпеки, оскільки бюджет є одним із найважливіших інститутів економічного суверенітету держави. Саме тому бюджетна безпека повинна бути необхідною умовою забезпечення позитивних зрушень у структурі національної економіки, підвищенні соціального захисту населення, розвитку усіх сфер життєдіяльності суспільства. Актуальність теми дослідження викликана загрозливим впливом бюджетного дефіциту та причинами його виникнення на рівень бюджетної безпеки в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням проблематики бюджетної безпеки займались такі вчені, як О. Барановський, М. Безуглов, С. Глазьев, А. Городецький, Б. Кишакевич, С. Савицька, В. Соловйов, А. Сухоруков, В.Федосов, Юрія С. І. та ін.

До цього часу не повною мірою досліджено проблематику наукового визначення і місця бюджетної безпеки в системі фінансової безпеки взагалі, а також склад показників, що характеризують її рівень. І не сформовано комплекс заходів щодо зміцнення бюджетної безпеки України в сучасних умовах.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою даної статті є розгляд сутності бюджетної безпеки як сучасного пріоритету

розбудови бюджетної системи в цілому, визначення її критеріїв та розроблення заходів з підвищення її рівня в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Бюджетна безпека – це спроможність бюджетної системи забезпечити фінансову самостійність та стійкість держави ефективного використання нею бюджетних коштів в процесі виконання функцій соціального захисту; державного управління і міжнародної діяльності; фінансування науки, освіти, культури і охорони здоров'я; забезпечення національної безпеки і оборони, реалізації інвестиційної та екологічної політики.

Бюджетна безпека як важливий фактор соціально-економічного розвитку держави виступає своєрідним індикатором і критерієм ефективності її бюджетної політики, організації бюджетного процесу та функціонування бюджетної системи в цілому. З економічної точки зору, бюджетна безпека виражає здатність держави за допомогою бюджету виконувати властиві їй функції та завдання, а також задовольняти потреби платників податків та одержувачів бюджетних коштів з урахуванням індивідуальних, корпоративних та суспільних інтересів [1].

Бюджетна безпека є складовою такого комплексного явища як фінансова безпека. Фінансова безпека – це стан фінансової системи країни, за якого створюються необхідні фінансові умови для стабільного соціально-економічного розвитку країни, забезпечується її стійкість до фінансових шоків та дисбалансів, створюються умови для збереження цілісності та єдності фінансової системи країни [2].

До найважливіших критеріїв бюджетної безпеки можна віднести:

- 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 оптимально залучати та використовувати позикові кошти для фінансування бюджетних видатків;
- попереджати порушення бюджетного законодавства з метою сприяння стійкому соціально-економічному розвитку держави.

Бюджетна безпека повинна забезпечувати платоспроможність та фінансову стійкість державних фінансів, що надасть можливість органам державної влади максимально ефективно виконувати покладені на них функції. Бюджетна безпека оцінюється через відношення дефіциту (профіциту) державного бюджету до ВВП, у %; рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, %; відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету, % [3].

Особливий вплив на бюджетну безпеку в сучасних умовах здійснює показник «рівень дефіциту бюджету». Показник дефіциту бюджету є надзвичайно важливим для оцінювання макроекономічних ризиків взагалі та бюджетних ризиків зокрема: він дає можливість оцінити фінансову позицію держави та вплив бюджетно-податкової політики на обсяги внутрішнього попиту, стан грошово-кредитної системи і платіжного балансу [4]. В Україні із 2008 року по 2015 рік розмір бюджетного дефіциту щорічно зростав стрімкими темпами, як в абсолютному, так і у відносному вираженні (див. табл. 1). Так, у 2014 році дефіцит Державного бюджету України більше ніж у сім разів перевищив його обсяг в 2007 році і становив 78,1 млрд. грн. (або 5% ВВП) [5]. На початку 2015 року відбувся злам даної тенденції. За підсумками січня – вересня 2015 року Державний бюджет України було виконано з профіцитом у сумі 8,8 млрд. грн. Проте, в цілому за рік його було зведено з дефіцитом, який становив 32,9 млрд. грн. (або 42,2 % граничного розміру встановленого Законом України «Про Державний бюджет України на 2015

рік»), що на 57,87% менше порівняно з 2014 роком. За даними Державної казначейської служби України [6] дефіцит державного бюджету за 9 місяців 2016 року склав 63402,1 млн. грн., що у % до ВВП складає 3,8 %.

Характерною особливістю структури джерел фінансування Державного бюджету України є домінування у ній зовнішніх та внутрішніх запозичень. Використання позикових ресурсів для покриття дефіциту основного фінансового плану України, який у 2009 – 2014 роках перевищував економічно безпечний рівень 3% від ВВП (див. табл. 1), призвело до стрімкого нарощення боргових зобов'язань держави і погіршення стану її боргової і бюджетної безпеки. Розрив між обсягами державних запозичень та платежів з погашення державного боргу (див. табл. 1), свідчить про те, що у майбутньому боргове навантаження на Державний бюджет України лише посилюватиметься та призведе до загострення проблеми боргової, бюджетної а отже і фінансової безпеки країни в цілому.

Таблиця 1

Динаміка дефіциту (профіциту) бюджету та показників його фінансування

Показники	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Дефіцит (-) / профіцит (+) Державного бюджету України:								
<i>у млрд. грн.</i>	-12,5	-35,5	-64,4	-23,6	-53,5	-64,7	-78,1	-32,9
<i>у % до ВВП</i>	1,3	3,9	5,9	1,8	3,8	4,4	5	1,7
Запозичення, млрд. грн.	33,3	121,0	124,3	80,7	109,8	160,9	332,7	210,3*
Погашення боргових зобов'язань, млрд. грн.	6,0	31,6	26,7	45,6	68,1	79,8	120,8	97,9*
Частка запозичень у структурі джерел фінансування бюджету, %	98,6	95	94,2	87,6	85,3	99,1	99,8	99,9*
<i>у тому числі:</i>								
<i>зовнішніх</i>	18,4	45,7	41,1	29,6	33,6	32,0	29,3	60,7*
<i>внутрішніх</i>	80,2	49,3	53,1	58,0	51,7	67,1	70,5	39,2*

Джерело: [7]

* станом на 01.10.2015 року.

Зростання дефіциту бюджету протягом 2016 року викликано такими причинами як існування довготривалої бюджетної заборгованості по бюджетних виплатах із заробітної плати, соціальних трансфертів та ПДВ, спаду виробництва, зниження ефективності функціонування галузей економіки, не виваженої соціально-економічна політика, податкового навантаження. Все це призвело до зниження обсягів валового внутрішнього продукту і національного доходу, а отже до скорочення величини фінансових ресурсів у державі, що й відбилося на показниках бюджету у вигляді довгострокового дефіциту. Щорічне зростання дефіциту, незбалансованість державного бюджету України та недостатнє або несвоєчасне наповнення джерел його покриття – є найвагомішою загрозою бюджетній безпеці держави, але на формування бюджетної безпеки впливає ще ряд загроз.

Загрози бюджетній безпеці – це сукупність негативних передумов і чинників, які перешкоджають повноцінній реалізації бюджетних інтересів та зумовлюють повне чи часткове порушення або руйнування бюджетної системи і бюджетного процесу [8].

До основних загроз, що чинять прямий деструктивний вплив на бюджетну безпеку держави у формі визначеного обсягу економічного збитку, можна віднести такі: неефективність податкової системи, заниження господарюючими суб'єктами податкової бази та ухилення від сплати податків; неефективність системи контролю за витрачанням бюджетних коштів; неефективний розподіл державних коштів, більша частина яких спрямовується на споживання, а не на розвиток; невиконання юридичними особами-резидентами зобов'язань за іноземними кредитами, одержаними під гарантії уряду; несвоєчасне прийняття бюджету та звітів про його виконання.

Також значною загрозою бюджетній безпеці є наявність проблеми надмірного податкового навантаження. На сьогоднішній день, податки відіграють важливу роль в економічному розвитку країни, оскільки є основним джерелом дохідної частини Державного бюджету. Стягування

податків є достатньо високим і гальмує розвиток економіки, а це створює загрозу для економічної безпеки держави [9].

Аналізуючи період з 2000 р. по 2010 р. податкові надходження коливалися на рівні 63-76 %, а за останні роки внаслідок змін у Податковому кодексі України вони збільшились до 81-84%. За 9 місяців 2016 р. податкові надходження склали — 612 910 млн.грн. (83,11% від загального розміру доходів). Хоч податкові надходження займають більшу частину доходів бюджету, податкова система України характеризується недосконалістю, нестабільністю податкового законодавства та надмірним податковим навантаженням, що призводить до збитковості, тінізації діяльності підприємств та знижується рівень економічного розвитку країни.

Дуже важливо оптимізувати податкове навантаження. Необхідно віднайти рівновагу між тягарем і вигодами оподаткування, між примусом і свідомим вибором сплати податків та зборів, тобто забезпечити баланс потреб і можливостей держави і громадян, публічними і приватними інтересами [9].

Бюджетна безпека держави полягає у захищеності від впливу внутрішніх і зовнішніх загроз бюджетній системі, що досягається за рахунок здатності органів державної влади формувати в достатньому обсязі бюджетні ресурси для виконання державою своїх функцій. Формуючи бюджетну безпеку, держава зобов'язана дотримуватися таких основних умов: урахування вимог усіх об'єктивних економічних законів і закономірностей розвитку суспільства; вивчення і врахування попереднього досвіду фінансового і бюджетного розвитку; вивчення і врахування досвіду інших країн; врахування конкретного етапу розвитку суспільства, особливостей внутрішнього та міжнародного становища; дотримання комплексного підходу до розробки і реалізації заходів бюджетної політики, політики у галузі фінансів, ціноутворення, кредиту, заробітної плати тощо [10].

Висновки та подальші дослідження. Отже, бюджетна безпека є важливим пріоритетом розвитку бюджетної системи України, тому

необхідно запроваджувати дієві заходи, які забезпечать високий рівень фінансової безпеки України. Для підвищення рівня бюджетної безпеки необхідно розробити комплекс дієвих заходів щодо її зміцнення:

- оптимізувати структуру державного боргу у частині співвідношення між короткостроковими та довгостроковими запозиченнями;
- забезпечити ефективне та прозоре управління умовними (гарантованими) борговими зобов'язаннями держави, що передбачає здійснення таких заходів: забезпечення суворого контролю та чітких правил надання гарантованих державою кредитів;
- здійснення належного розподілу ризиків між сторонами кредитної угоди;
- встановлення верхньої межі відповідальності держави за настання гарантійного випадку;
- запровадження інвестиційного напрямку державних позик.

Література

1. Кишакевич Б. Ю. Формування системи фінансової безпеки України в умовах глобалізації [Текст] / Б.Ю. Кишакевич // Науковий вісник НЛТУ України. – 2012. – Вип. 22.7. – С. 205;
2. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 р. № 1277 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://cct.com.ua/2013/29.10.2013_1277.htm;
3. Зверук Л. А. Фінансова безпека – основа стабільного розвитку України // Бізнес Інформ. – 2016. – №7. – С. 131–135;
4. Прогнозування індикаторів, порогових значень та рівня економічної безпеки України у середньостроковій перспективі; аналіт. доп./ Ю.М. Харазішвілі, Є.В. Дронь. – К.: НІСД, 2014. – 117 с. [Електронне джерело].- Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/prognoz-5238c.pdf>;

5. «Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету» за 2009 – вересень 2015 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/558/>.
6. «Звітність про виконання Державного бюджету України за січень-вересень 2016 року», Державна казначейська служби України [Електронне джерело]. - Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=341075;>
7. Мелих О.Ю. Дефіцит державного бюджету як індикатор боргової безпеки / Ефективна економіка. – 2016. - №4.
8. Управління фінансовою безпекою економічних суб'єктів [Текст] : навч. посіб. / [С.М. Фролов, О.В. Козьменко, А.О. Бойко та ін.] ; за заг. ред. С. М. Фролова ; Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2015. – 334 с. : іл., табл. – Бібліогр.: с. 324-332;
9. О.С. Червінська, О.В. Коваль Аналіз податкового навантаження в Україні та шляхи його оптимізації / Науковий вісник НЛТУ України. – 2014. – Вип. 24.6;
- 10.Юрій С., Дем'янишин В. Бюджет, бюджетна доктрина та бюджетна політика держави: сучасна парадигма, іманентний детермінізм, реалії і перспективи / С. Юрій, В. Дем'янишин // Світ фінансів. – 2010. – № 4. – С. 7-29.

References

1. Kyshakevych B. Formation of financial security of Ukraine in the context of globalization – 2012. - Vol. 22.7. – 205 p;
2. On approval of guidelines for the calculation of economic security of Ukraine, Order of the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine of 29.10.2013 p. №1277 [Electronic resource]. - Access mode: http://cct.com.ua/2013/29.10.2013_1277.htm.
3. Zveruk L. Financial Security as the Basis for Stable Development of Ukraine // Business Inform. - 2016. - №7.

4. «Prediction of indicators, the thresholds and the level of economic security of Ukraine in the medium term» Y. Harazishvili, E. Dron. - 2014 – 117, <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/prognoz-5238c.pdf>.
5. «Budget Monitoring: Analysis of Budget Execution» for 2009 - September 2015, <http://www.ibser.org.ua/news/558/>.
6. «Reporting on the State Budget of Ukraine for January-September 2016» State Treasury Service of Ukraine, <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=341075>.
7. Melyh O. State budget deficit as an indicator of the debt security // Efficient Economy. - 2016. - №4.
8. Managing financial security of economic agents [Text] Tutorial / [S. Frolov, O. Kozmenko, S. Boyko] – 2015.
9. Chervinska O., Koval O. Analysis of the tax burden in Ukraine and ways of its optimization // Scientific Herald Ukraine. – 2014. - Vol. 24.6;
10. Yuri S., Demyanyshyn V. Budget, budget and fiscal policy doctrine states: modern paradigm immanent determinism Realities and Prospects / S. Yuri, V. Demyanyshyn // World Finance. - 2010. - № 4.