

Шикіна Н. А.

кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів
Одеського національного економічного університету
м. Одеса, Україна

Коцюрубенко Г. М.

кандидат економічних наук, викладач кафедри фінансів
Одеського національного економічного університету
м. Одеса, Україна

ДЕЯКІ АСПЕКТИ АНАЛІЗУ БЮДЖЕТНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Анотація. У статті проведено аналіз стану бюджетної безпеки України у динаміці та з урахуванням останніх змін існуючих нормативних документів. Виявлено проблемні аспекти формування бюджетної безпеки, як складової економічної безпеки держави, та окреслено можливі шляхи їх розв'язання.

Аннотация. В статье проведен анализ состояния бюджетной безопасности Украины в динамике и с учетом последних изменений существующих нормативных документов. Выявлены проблемные аспекты формирования бюджетной безопасности, как составляющей экономической безопасности государства, и очерчены возможные пути их решения.

Summary. The article analyzes the Ukrainian state fiscal security in dynamics and taking into account the latest changes to existing regulations. Problematic aspects of the fiscal security as a component of the state economic security are identified and possible ways of their solution are outlined.

Постановка проблеми. Право на належний рівень захисту найбільш важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави в Україні

закріплено Законом України «Про основи національної безпеки України». В умовах такого захисту забезпечується реалізація національних інтересів кожної людини окремо та українського народу загалом, охоплюючи матеріальні, інтелектуальні та духовні цінності. Такий захист створює необхідні передумови для руху всієї держави у напрямку прогресивного розвитку.

Цей закон декларує, що «Національна безпека України забезпечується шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм у політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах». Широко охоплюючи всі сфери діяльності у державі реалізація та забезпечення національної безпеки потребує належного рівня економічного розвитку та відповідного фінансового забезпечення.

Економічна безпека є основною складовою національної безпеки держави. Саме економічний розвиток та належне фінансове забезпечення дозволяють підтримувати на належному рівні інші складові національної безпеки держави. Реалізацією участі державного бюджету, як головного фінансового плану та основи фінансового планування у державі, виступає бюджетна безпека, яка у складі фінансової безпеки формує загальну економічну безпеку держави.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженню питань економічної та бюджетної безпеки держави присвячено напрацювання як вітчизняних так і зарубіжних вчених, зокрема: О. Барановського, С. Васильчика, О. Власюка, В. Гейця, М. Єрмошенка, О. Журавки, Б. Кваснюка, В. Ліпкана, Г. Ложкіна, С. Мошенського, Л. Нечипорука, Г. Дж. Шиназі, С. Ланау та ін. Поряд з тим, динамічність розвитку економічних процесів та наявність змін у законодавчих та нормативних актах визначають необхідність постійного моніторингу існуючої ситуації щодо формування бюджетної безпеки та розробки як стратегічних так і тактичних заходів вирішення виявлених проблемних аспектів.

Постановка завдання. Метою даної статті є аналіз стану бюджетної безпеки у динаміці та з урахуванням останніх змін існуючих нормативних

документів, виявлення проблемних аспектів та окреслення можливих шляхів їх розв'язання.

Виклад основного матеріалу. Бюджетна безпека держави, поряд з банківською, борговою, валютною, грошово-кредитною безпекою, безпекою небанківського фінансового ринку формують фінансову безпеку держави.

Фінансова безпека є багаторівневою системою, яку утворює низка підсистем, кожна з яких має власну структуру і логіку розвитку. Особливість фінансової безпеки полягає в тому, що вона безпосередньо або опосередковано впливає не тільки на більшість складових економічної безпеки держави, але і на інші сфери діяльності у державі (зокрема це стосується внутрішньої та зовнішньої політики, воєнної сфери, сфери державної безпеки, екології, інформаційної сфери тощо).

Відповідно до Наказу Міністерства економіки України від 02.03.2007 № 60 «Про затвердження Методики розрахунку рівня економічної безпеки України», «бюджетна безпека – це стан забезпечення платоспроможності держави з урахуванням балансу доходів і видатків державного й місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів» [1].

Але розвиток подій внутрішнього і зовнішнього характеру та особливо посилення процесів глобалізації потребували більш складного і досконалого механізму оцінки рівня економічної безпеки держави та його складових. І 29 жовтня 2013 року Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України N 1277 було затверджено «Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України», в яких не тільки були внесені коригування до визначення основних термінів і понять, а також значно деталізовано шкалу та механізм визначення рівня економічної безпеки та її складових.

Відповідно до Методичних рекомендацій 2013 р. розрахунки здійснюються Міністерство економічного розвитку і торгівлі двічі на рік на підставі офіційних даних статистичного обліку та експертних оцінок, у тому числі рейтингових звітів міжнародних неурядових організацій.

У методиці розрахунку, зразка 2013 року, надано таке тлумачення поняття «бюджетна безпека» – «це стан забезпечення платоспроможності та фінансової стійкості державних фінансів, що надає можливість органам державної влади максимально ефективно виконувати покладені на них функції» [2].

У новій редакції методики розрахунку розширено розуміння бюджетної безпеки, зокрема, у визначенні запропоновано оцінювати не лише розміри коштів бюджетів різних рівнів, але й здійснено певне узагальнення до державних фінансів. Поряд з тим, у законодавчій літературі відсутнє тлумачення терміну «державні фінанси», що є негативним чинником у формуванні прозорої та ефективної системи оцінювання бюджетної безпеки держави.

Для оцінки рівня бюджетної безпеки до 2013 року достатньо було розрахувати значення індикаторів, наведених у переліку індикаторів, та порівняти їх з пороговим значенням.

Оцінімо рівень бюджетної безпеки України (вибірково) та проаналізуємо, як змінювалась ситуація у динаміці (табл. 1).

Таблиця 1

Бюджетна безпека України [розраховано авторами на основі 1,3]

№	Індикатор, одиниця виміру	Порогове значення	Роки					
			2006	2008	2009	2010	2012	2013
1	Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет (без урахування доходів Пенсійного фонду), %	не більше 30	31,6	31,4	29,9	29,1	31,6	30,4
2	Відношення дефіциту (-) / профіциту (+) державного бюджету до ВВП, %	не більше 3	(-) 0,7	(-) 1,3	(-) 3,9	(-) 5,9	(-) 3,8	(-) 4,4
3	Відношення дефіциту, профіциту торговельного балансу до загального обсягу зовнішньої торгівлі, %	не більше 5	(-) 3,1	(-) 7,8	(-) 1,3	(-) 2,3	(-) 5,2	н/д
4	Обсяг трансфертів з державного бюджету, % до ВВП	не більше 10 - 15	7,1	6,2	6,8	7,2	8,8	8,0

В Україні кожного року Кабінетом Міністрів приймається, а потім Верховною Радою схвалюється проект Основних напрямів бюджетної політики

на наступний рік. Так, на 2014 рік у розділі «Основні завдання бюджетної політики» з метою подальшої стабілізації державних фінансів передбачено збереження, з урахуванням норм податкового законодавства, частки перерозподілу валового внутрішнього продукту через зведений бюджет на рівні, що не перевищує 30 відсотків.

Така саме норма за даним показником передбачена українським законодавством і на 2015 рік. Такий підхід вже зберігається в Україні протягом досить тривалого часу та відповідає американській моделі державної централізації ВВП.

З одного боку така модель вважається досить жорсткою, оскільки вимагає від суспільства високого рівня ділової активності, а з іншого – це ідеальна модель для реалізації підприємницького потенціалу кожної людини країни відповідного віку та для реалізації сміливих рішень уряду, спрямованих на економічний розвиток.

Значне перевищення рівня перерозподілу ВВП через зведений бюджет (без урахування доходів Пенсійного фонду) в Україні мало місце ще у 1996 році та дорівнювало 37,1 % до ВВП. Починаючи з 1997 року даний показник коливається біля 30 %, з деяким перевищенням у 1,6 % у 2006 та 2012 роках.

Більш складною є ситуація забезпечення належного рівня бюджетної безпеки України за показником «Відношення дефіциту / профіциту державного бюджету до ВВП, %». Значне перевищення дефіциту державного бюджету над пороговим значенням спостерігалось у 2009 та 2010 роках (відповідно: 3,9 % та 5,9 % до ВВП) та у 2012 та 2013 роках (відповідно: 3,8 % та 4,4 % до ВВП).

Збалансування доходів і видатків ще на стадії планування закладає основи для фактичного виконання бюджету у збалансованій формі. Водночас баланс між доходами і видатками на практиці досить складно реалізувати навіть на стадії планування, ще складніше реалізувати такий план при виконанні бюджету. Але такий стан ідеального бюджетного планування є в Україні конституційною нормою, прописаною у другій частині статті 95 Конституції України: «Держава прагне до збалансованості бюджету України»[4].

У 2008 році Кабінет Міністрів України звернувся до Конституційного Суду України з клопотання про офіційне тлумачення словосполучення «збалансованість бюджету», використаного у частині другій статті 95 Конституції України.

Рішенням Конституційного суду України № 26-рп / 2008 від 27 листопада від 2008 року таке тлумачення було надано. Відповідно до нього цей вислів та це положення загалом: «треба розуміти як намагання держави при визначенні законом про Державний бюджет України доходів і видатків та прийнятті законів, інших нормативно-правових актів, які можуть вплинути на доходну і видаткову частини бюджету, дотримуватися рівномірного співвідношення між ними та її обов'язок на засадах справедливого, неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами, територіальними громадами враховувати загальносуспільні потреби, необхідність забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя» [5].

Отже, не зважаючи на різні точки зору стосовно наявності бюджетного дефіциту які панують у вітчизняній науці і практиці та у світі загалом, конституційною нормою в Україні є необхідність дотримуватись рівномірного співвідношення між доходами і видатками бюджету. Таким чином, фактично всі негативні фінансово-економічні та соціальні наслідки в Україні, до яких призводить планування і виконання бюджету з дефіцитом є наслідком порушення частини другої статті 95 Конституції України.

Зазначена в українському законодавстві норма для дефіциту державного бюджету не більше 3 % від ВВП відповідає також і європейським стандартам. Так для країн Європейського Союзу – членів Європейської валютної системи (ЄВС) та для країн, які мають наміри щодо вступу до ЄВС, відповідно до критеріїв валютно-фінансової конвергенції, визначених Маастрихтським договором, з метою забезпечення належного стану фінансових показників у довготривалому періоді та з метою запобігання надмірному бюджетному дефіциту та надмірній державній заборгованості, дефіцит бюджету країни має

становити не більше 3% ВВП (референтно, тобто максимально допустима, величина).

Відповідно до ст. 104 Маастрихтського договору ця вимога може вважатися виконаною навіть тоді, коли рівень дефіциту у державі - потенційній учасниці ЄВС перевищує референтну величину, але протягом останнього часу невпинно наближався до неї і на час перевірки майже досяг трьохпроцентної позначки.

Що ж стосується профіциту державного бюджету, то з його боку не спостерігається ніякої загрози бюджетній безпеці України. Починаючи з 1996 року, позитивне сальдо доходів і видатків Державного бюджету України мало місце лише у 2000 та 2002 роках з відповідним значенням у 0,4 % та 0,5 % від ВВП.

Стосовно показника «Відношення дефіциту, профіциту торговельного балансу до загального обсягу зовнішньої торгівлі» треба зазначити певну стабілізацію протягом 2009 – 2012 років та відповідну відсутність загрози бюджетній безпеці України за даним показником. Водночас, по-перше період у три роки не є ознакою стабільності, а по-друге – сама наявність від'ємного сальдо торговельного балансу в Україні потребує певної роботи у даній сфері.

Показник «Обсяг трансфертів з державного бюджету, % до ВВП» протягом тривалого часу не виходить за межі порогового значення при тому, що зберігається тенденція до його зростання, яка є ознакою не тільки зростанням залежності місцевих бюджетів від державного, але і також є певною ознакою посилення централізації влади у державі.

Але за Методичними рекомендаціями 2013 р. оцінка рівня бюджетної безпеки України здійснюється не тільки за іншими індикаторами, а також з більш конкретною деталізацією отриманих результатів, зокрема для аналізу використовуються такі індикатори:

- відношення дефіциту/профіциту державного бюджету до ВВП;
- дефіцит/профіцит бюджетних та 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 [2].

Наведений в Методичних рекомендаціях порядок розрахунку індикаторів та джерела вихідної інформації не тільки спрощують процес оцінки рівня тієї чи іншої складової економічної безпеки України, а також значно підвищують якість отриманих результатів.

Оскільки у нових Методичних рекомендаціях збереглись лише два індикатори «Відношення дефіциту/профіциту державного бюджету до ВВП» та «Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет», оцінімо рівень бюджетної безпеки за зазначеними індикаторами з використанням нових стандартів (таблиця 2).

Таблиця 2.

Значення індикаторів для нормування
(для оцінки рівня бюджетної безпеки)* [2]

Найменування індикатора, одиниця виміру	Характеристичні значення індикатора									
	XL крит	XL небезп	XL нездв	XL здв	XL опт	XR опт	XR здв	XR нездв	XR небезп	XR крит
Відношення дефіциту/профіциту державного бюджету до ВВП, %	-6	-5	-4	-3	-2	3	5	6	8	10
Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, %	18	19	20	23	25	28	30	33	35	37

* L (ліва частина) - для індикаторів, які є стимуляторами, нормування відбувається за критеріями лівої частини; R (права частина) - для індикаторів, які є дестимуляторами, нормування відбувається за критеріями правої частини.

Для оцінки рівня бюджетної безпеки України протягом 2006 – 2013 років ще раз скористаємось отриманими розрахунками по індикатору: «Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет» (табл. 1).

Для індикатора «рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, %» коридор від 25 % до 28 % відповідає оптимальному рівню бюджетної безпеки,

за якої рівень бюджетної безпеки дорівнює 1, тобто дорівнює оптимальному значенню.

Але за період 2006 – 2013 роки значення даного індикатору перебувало у діапазоні від 30 % до 33 %, тобто коливалось від XRзdv (тобто від величини індикатора, яка характеризується як задовільний рівень бюджетної безпеки та за якої рівень бюджетної безпеки дорівнює 0,8, або 80 % оптимального значення) до XRнездv (тобто до величини індикатора, яка характеризується як незадовільний рівень бюджетної безпеки та за якої рівень бюджетної безпеки дорівнює 0,6, або 60 % оптимального значення).

Додатково можна зробити оцінку, в якій бік мало місце відхилення від оптимального значення індикатору «Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет» протягом 2006- 2013 років. Отримані результати належать до сектору індикаторів, які є дестимуляторами, та свідчать про негативний вплив з боку даного індикатора на загальний рівень бюджетної безпеки України.

Водночас, встановлений коридор оптимальних значень для даного індикатора є можливим для України, про що свідчать результати попередніх років: 1999 рік: 25,2 %; 2001 рік: 26,9 %; 2002 рік: 27,4 %; 2004 рік: 26,5 % щодо рівня перерозподілу ВВП через зведений бюджет.

Аналогічно проаналізуємо показник «Відношення дефіциту/профіциту державного бюджету до ВВП». Порівняння розрахунків наведених в таблиці 1 та критеріїв, наведених в таблиці 2, дає змогу дійти висновку, що ситуація щодо формування дефіциту бюджету порівняно з ВВП залишається в межах задовільної, однак наявність стійкої тенденції до збільшення показника є негативним явищем, яке потребує уваги, щодо його стабілізації.

Висновки та перспективи подальших розробок. Окреслена ситуація обумовлює необхідність активізації заходів державної політики, які можна згрупувати у відповідності до аналізованих показників, а саме:

- коригування рівня перерозподілу ВВП через зведений бюджет;
- прийняття заходів з метою зменшення дефіциту державного бюджету.

Заходи щодо розв'язання проблем першої групи, повинні бути зорієнтовані на узгодження інтересів платників податків та держави, адже податкові платежі є основою утворюючими доходами бюджету. В ситуації, коли зменшення податкового навантаження на платників може призвести до ще більшого погіршення ситуації з дефіцитом бюджету, важливо приділити увагу покращенню фіскальної дисципліни взагалі та активізації роботи з платниками. Важливим кроком у даному напрямку має стати посилення штрафних санкцій за податкові порушення. Такий крок дасть можливість збільшити наповнення до бюджету як за рахунок штрафів від виявлених порушень, так і за рахунок збільшення податкових надходжень від легалізованої діяльності.

Реалізацію заходів другої групи можливо досягти як шляхом збільшення доходної частини бюджету (зокрема шляхом активізації економічної діяльності та зростання ВВП), так і за допомогою зменшення видатків державного бюджету. Регулювання останніх має відбуватись у тісній взаємодії з необхідністю забезпечення соціальних гарантій та вимагає використання новітніх інструментів державного фінансового менеджменту, зокрема в частині здійснення та планування видатків державного бюджету. Важливим кроком в даному напрямі має стати впровадження, на законодавчому рівня, показників та коефіцієнтів моніторингу та оцінювання ефективності бюджетних програм та здійснення бюджетних витрат.

Література

1. Наказ Міністерства економіки України від 02.03.2007 № 60 «Про затвердження Методики розрахунку рівня економічної безпеки України» [Електронний ресурс]/ Офіційний веб-портал Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/>
2. Наказ Мінекономрозвитку від 29.10.2013р. №1277 "Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України" [Електронний ресурс] / Офіційний веб-портал Міністерства

економічного розвитку і торгівлі України. – Режим доступу:
http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=38738

3. Офіційний сайт державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

4. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

5. Рішенням Конституційного суду України у справі за конституційним поданням Кабінету Міністрів України про офіційне тлумачення положення частини другої статті 95 Конституції України та словосполучення "збалансованість бюджету", використаного в частині третій цієї статті (справа про збалансованість бюджету) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v026p710-08>