

УДК 336.143.2

Тетяна ЛУЦИК-ДУБОВА

## УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНОЮ БЕЗПЕКОЮ УКРАЇНИ

**Резюме.** Розглянуто поняття та складові бюджетної безпеки України. Визначено її роль у формуванні загальної фінансової безпеки держави.

Обґрунтована актуальність теми наукової статті і пояснюється тим, що в Україні дефіцит бюджету і це потребує залучення до фінансування за рахунок зовнішніх та внутрішніх запозичень грошової емісії та інших заходів, які негативно впливають на рівень фінансової безпеки держави в цілому.

Запропоновано напрямки удосконалення управління бюджетною безпекою на сучасному етапі.

**Ключові слова:** бюджет, фінансова безпека, управління, методика, удосконалення.

Tetiana LUTSYK-DUBOVA

## MANAGEMENT OF BUDGETARY SECURITY OF UKRAINE

**Summary.** The concept and constituents of budgetary security of Ukraine are considered in the paper. Its role in shaping the overall financial security is determined.

Objective of the paper is a theoretical analysis of the budgetary security concept and development of measures to improve its level in Ukraine.

The problem of budget security is investigated by many scientists. A lot of interpretations of the financial security concept are introduced by them. Analysis of the recent researches and publications testifies about the existing scientific problem in defining the budgetary security and its place in the system of financial security as a whole. It is found that a complex of measures to strengthen the fiscal security was not formed.

The research of fiscal security is an urgent task due to the fact that Ukraine has a state budget deficit for many years. Therefore there is a need in attracting funds from external and internal borrowing, issuing money etc. These result in negative impact on the level of financial security as a whole.

The main negative trends to be significant threats to the public safety of Ukraine are identified. The public deficits in recent years are compared. The basic indicators characterizing the state budget are revealed.

The research results testify that it is possible to select seven key areas of fiscal security of Ukraine in the future. Directions improving the management of budgetary security at the present stage are introduced.

**Key words:** budget, financial security, management, method, improvement.

**Постановка проблеми.** Забезпечення бюджетної безпеки є одним із провідних напрямків в управлінні фінансовою безпекою держави в цілому.

Актуальність дослідження проблематики бюджетної безпеки в сучасних умовах пояснюється тим, що протягом багатьох років Україна має дефіцитний державний бюджет, що потребує залучення до фінансування за рахунок зовнішніх та внутрішніх запозичень грошової емісії та інших заходів, які негативно впливають на рівень фінансової безпеки держави в цілому.

Також в Україні мають місце значні міжбюджетні трансферти в складі регіональних бюджетів, при тому, що бюджети більшості регіонів України є дефіцитними, що сприяє наростанню соціальної напруженості в регіонах та гальмує процеси регіонального розвитку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика бюджетної безпеки є предметом дослідження багатьох вчених, зокрема В. Соловйова, О. Савицької, А. Городецького, Б. Кишакевича, О. Барановського, А. Сухорукова, С. Глазьєва, М. Безуглова, І. Ластовченка та ін.

Однак до сьогодні на науковому і практичному рівнях не повною мірою досліджено проблематику наукового визначення і місця бюджетної безпеки в системі фінансової безпеки взагалі, а також склад показників, що характеризують її рівень. Також до цього часу не сформовано комплекс заходів щодо зміцнення бюджетної безпеки України в сучасних умовах.

**Метою даної статті** є теоретичний аналіз поняття бюджетної безпеки та розроблення заходів з підвищення її рівня в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Бюджетна політика України має бути спрямована на забезпечення економічної і фінансової стабільності, стійкого економічного розвитку держави.

Збалансованість доходів і видатків бюджетної системи, ефективне управління дефіцитом і державним боргом з метою інвестиційного забезпечення зростання рівня

конкурентоспроможності економіки, є ключовими факторами результативного виконання функцій держави, підвищення якості державних послуг. В умовах фіскальних ризиків і обмежень необхідно підтримувати мінімальні державні соціальні стандарти, безперерйне фінансування освіти, науки, охорони здоров'я, оборони, охорони громадського порядку, судової системи, здійснювати фінансову підтримку місцевого самоврядування тощо. Реалізації цих завдань підпорядковані пріоритети бюджетної політики, які розробляються на середньо- та довготермінову перспективу з урахуванням основних засад економічного та соціального розвитку країни [1].

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

В.І. Соловійов вважає бюджетну безпеку однією з чотирьох головних складових фінансової безпеки України, зазначаючи, що до неї, в першу чергу, відносяться безпека бюджетної та банківської систем, страхового та фондового ринку [2].

Аналогічно, О. Савицька вважає, що фінансова безпека є складною багаторівневою системою, яку утворюють ряд підсистем, кожна з яких має власну структуру і характер розвитку. Система фінансової безпеки держави включає бюджетну, валютну, грошово-кредитну, боргову безпеки, безпеку страхового та фондового ринків [3].

А. Городецький розширює значення бюджетної безпеки в структурі фінансової безпеки держави, коли зазначає, що основними структурними ланками фінансової безпеки для держави є: регіональний бюджет, бюджети регіонів, консолідований бюджет, фінансовий ринок, державний борг (зовнішній і внутрішній), платіжний баланс, фінанси корпорацій і фінанси домашніх господарств» [4].

Бюджетна безпека як важливий фактор соціально-економічного розвитку держави виступає 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 та отримувачів бюджетних коштів з урахуванням індивідуальних, корпоративних і суспільних інтересів. Отож, забезпечення бюджетної безпеки держави є одним із ключових завдань під час реалізації її стратегічних соціально-економічних пріоритетів [5].

Бюджетна безпека знаходиться під постійним контролем і в провідних економіках світу.

Не випадково пріоритетна увага в поточній політиці ЄС у межах Маастрихтської угоди приділяється таким бюджетним показникам, як державний борг і дефіцит бюджету, причому невиконання встановлених показників передбачає ряд податкових санкцій. У практичній реалізації витрати на обслуговування боргу є статтею видаткової частини бюджету, що у зв'язку з обмеженістю бюджетних коштів зменшує розміри видатків на інші цілі. Бюджетна політика у сфері державного боргу повинна враховувати, що ускладнення з обслуговуванням зовнішніх боргів підриває авторитет держави на міжнародному ринку капіталів [6].

Серед індикаторів фінансової безпеки держави показники бюджетної безпеки називають практично всі дослідники. Основними показниками бюджетної безпеки є [7]:

- дефіцит державного бюджету у відсотках від ВВП (А. Сухоруков, С. Глазьев, М. Безуглова, О. Барановський, В. Шлемко, М. Єрмошенко, О. Шевченко);
- доходи державного бюджету у відсотках до ВВП (О. Мочерний, В. Шлемко, І. Бінько, М. Єрмошенко, О. Шевченко);
- видатки державного бюджету у відсотках до ВВП (О. Мочерний, В. Шлемко, І. Бінько, М. Єрмошенко).

У свою чергу, до основних індикаторів, які характеризують стан безпосередньо бюджетної безпеки, згідно з Методикою розрахунку рівня економічної безпеки України, затвердженою наказом Міністерства економіки України [8], належать: рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет (без урахування доходів Пенсійного фонду), відношення дефіциту, профіциту державного бюджету до ВВП, відношення профіциту торговельного

балансу до загального обсягу зовнішньої торгівлі, обсяг трансфертів з державного бюджету до ВВП [9].

Також слід зазначити, що сам по собі дефіцит державного бюджету не є однозначно негативним явищем.

Поняття бюджетної рівноваги дуже ретельно вивчається протягом багатьох століть. Спочатку дисбаланс доходів та видатків бюджету країни, а як наслідок, і бюджетний дефіцит, сприймався науковцями та політиками досить критично. Вважалося, що найкращим бюджетом є збалансований бюджет. Однак з часом та розвитком світової економіки науковці дійшли висновку, що дефіцитний бюджет в умовах «нормального» дефіциту є адекватним явищем. Він стимулює економіку країни до розвитку та пошуку нових альтернативних шляхів «фінансової еволюції». Вважається, що нормальним є розмір дефіциту бюджету до 3% відносно ВВП [10].

Досліджуючи вплив та стан окремих складових фінансової безпеки, О.І. Савицька досліджує 5 груп факторів, серед яких на першому місці називає бюджетну безпеку та говорить про те, що: факторами, які у 2011 р. найбільше вплинули на рівень фінансової безпеки держави, є такі:

- значне відхилення фактичних доходів від запланованих, що спричинило невиконання видаткової частини. Рівень виконання доходної частини бюджету в 2011 р. становив майже 97%, а витратної – понад 93%;
- високе значення відношення обсягу державного бюджету до ВВП. Зокрема, у 2011 р. через зведений бюджет України перерозподілялось 35% ВВП, що вочевидь, є негативним моментом бюджетної політики цього року і перевищує встановлену норму на 5 в.п.;
- значне зростання обсягу перерахованих трансфертів з державного до місцевих бюджетів. Порівняно з 2010 р. обсяг перерахованих трансфертів з державного до місцевих бюджетів у 2011 р. збільшився на 35,5 %, на 78182,6 млн. грн., з них 93% із загального фонду бюджету (забезпечувалася виплата заробітної плати працівникам установ бюджетної сфери, що утримуються з місцевих бюджетів, і ряд інших виплат);
- продовження політики боргового фінансування бюджетних видатків. У небезпечній зоні залишається дефіцит державного бюджету [11].

О. Деменюк та В. Глухова наводять такий перелік чинників формування бюджетної безпеки держави:

1) організаційно-правові:

- чинна правова база, рівень професіоналізму і ретельність розроблення бюджету, ступінь деталізації та прозорості бюджету при формуванні; 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;

2) 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 [12].

Наведені тенденції, а також склад показників фінансової безпеки, які стосуються бюджетної сфери, дозволяють визначити магістральні напрямки управління бюджетною безпекою:

- управління розміром дефіциту державного та місцевих бюджетів;
- забезпечення адекватного планування доходів та витрат державного бюджету, недопущення декларативного, непідтвердженого економічними реаліями формування бюджету;
- скорочення перерозподілу ВВП через державний бюджет до 30%;

- активізація регіонального розвитку через цільові програми, що дозволить скоротити міжбюджетні трансферти в Україні;
- мінімізація фінансування дефіциту державного бюджету через боргові зобов'язання.

Останнім часом бюджетна політика в Україні частково спрямована на забезпечення бюджетної безпеки за вказаними напрямками шляхом реалізації таких заходів:

- законодавчо регламентується процес акумуляції й руху фінансових потоків, забезпечення їх прозорості для суспільства;
- робляться спроби забезпечити високі темпи зростання національної економіки як основного чинника зниження фінансових ризиків під час розроблення показників державного бюджету;
- дотримується принцип надійності прогнозу основних макроекономічних показників, на основі яких формуються доходна й видаткова частини державного бюджету, – обсягів і темпів зростання ВВП, темпів інфляції, валютного курсу;
- мінімізуються фінансові втрати держави під час використання державної власності;
- проводяться заходи, спрямовані на забезпечення послідовності розвитку бюджетного процесу, достатності фінансових ресурсів для виконання бюджетних зобов'язань на кожному рівні на основі законодавчо затверджених мінімальних державних соціальних стандартів і обґрунтованих нормативів мінімальної бюджетної забезпеченості;
- впроваджено індикатори результативності витрат державних коштів, що орієнтовані на досягнення позитивного кінцевого результату та стимулюватимуть органи влади різних рівнів і бюджетні організації до економного використання бюджетних коштів [13].

Однак говорити про достатність і дієвість вказаних заходів на сьогодні передчасно, оскільки в усі посткризові роки бюджет України залишається дефіцитним. Це ж саме відноситься і до не прийнятого на момент написання статті бюджету 2013 року. Також триває фінансування дефіциту держбюджету за рахунок боргових зобов'язань.

Дефіцит держбюджету України за 8 місяців 2012 року становив 16 млрд. 655,1 млн. грн. Про це йдеться в інформації Міністерства фінансів про стан виконання зведеного та державного бюджетів України за січень – серпень 2012 року.

Таким чином, у порівнянні з аналогічним періодом 2011 року (5 млрд. 176,3 млн. грн.), дефіцит зріс у 2,9 раза. Загальний фонд державного бюджету за січень – серпень 2012 року виконано із дефіцитом у сумі 14 млрд. 216,3 млн. грн. при розписі на цей період у сумі 27 млрд. 889,5 млн. грн. Зведений бюджет за цей період виконано із дефіцитом у сумі 14 млрд. 832,9 млн. грн. Доходи держбюджету за січень – серпень 2012 року зросли на 18,7 млрд. грн. (9,3%) – до 220,6 млрд. грн. До загального фонду держбюджету України надійшло 188,5 млрд. грн., що на 18,8 млрд. грн. (11,1%) більше відповідного періоду минулого року [14].

Основними негативними тенденціями, що становлять суттєві загрози бюджетній безпеці України, є: невиконання запланованих показників доходів і видатків бюджету; різке збільшення державного та гарантованого боргу України; зменшення позитивного фінансового результату суб'єктів господарювання від звичайної діяльності до оподаткування; зменшення загального обсягу зовнішньої торгівлі; збільшення від'ємного показника зовнішньоторговельного сальдо. Виходячи із зазначеного, слід констатувати наявність вагомих прорахунків у сфері бюджетного забезпечення економічної безпеки України. Невиконання запланованих показників доходів і видатків бюджету спричинене, насамперед, неякісним плануванням, що характеризується закладенням у бюджет нереалістичних параметрів, а також недотриманням установлених законодавством термінів проходження стадій бюджетного процесу. Вони формують загрози довготермінового характеру і визначають сучасний стан бюджетної безпеки держави [15].

О.А. Музика-Стефанчук відзначає, що доречно на державному рівні визначити стратегію фінансової безпеки, яка має включати систему певних заходів, методів і механізмів, за допомогою яких: визначаються критерії та параметри стану фінансової системи держави, які відповідають вимогам фінансової безпеки та забезпечують захист життєво важливих інтересів особи, суспільства, держави; виробляється механізм забезпечення фінансової безпеки і захисту

фінансових інтересів особи, суспільства, держави шляхом застосування всіма органами публічної влади правових, економічних, адміністративних засобів впливу; виявляються внутрішні і зовнішні загрози фінансової безпеки, проводиться їх аналіз та здійснюються заходи з метою попередження чи виключення їх шкідливого впливу в майбутньому. Така стратегія особливо важлива в умовах фінансової та політичної кризи, які тривають в Україні вже не один рік. У тому стані, в якому Україна перебуває ще з 2008 р., очевидними є зовнішні та внутрішні загрозові чинники. При цьому потерпає як уся фінансова система, так і бюджетна система зокрема [16].

Хочемо також зазначити, що бюджетна безпека непрямо торкається й інших напрямків економічного життя країни, оскільки через державний бюджет відбувається перерозподіл коштів, які використовуються зокрема в процесі інноваційної модернізації економіки. Саме ці напрямки, як правило, опиняються в стані секвестру у випадку недоотримання доходів бюджету.

Бюджетна політика, якщо вона спрямована на проведення всебічної модернізації вітчизняної економіки, здатна створити умови для підвищення її ефективності та поліпшення інвестиційного клімату. Необхідна умова для цього – прийняття видаткових зобов'язань на основі ретельного оцінювання їх ефективності та наявності ресурсів для їх гарантованого виконання в межах прийнятих бюджетних обмежень, забезпечення збалансованості бюджету, перехід до середньотермінового бюджетного планування, здійснення оцінювання пріоритетності стратегічних завдань, відповідних реальним можливостям. Адже тільки завдяки комплексному підходу до визначення пріоритетних напрямів бюджетної політики можливо здійснити перерозподіл ресурсів на користь ефективних напрямів державної політики. Зокрема середньотермінове бюджетне планування дозволяє сформулювати пріоритетні завдання, оцінити необхідні ресурси для їх реалізації та визначити можливі джерела отримання цих ресурсів. У свою чергу, це дасть можливість відійти від інерційного підходу (розподілу асигнувань на основі індексування тенденцій попередніх років). Також важливо, що більшість заходів щодо скорочення видаткової частини бюджету і збереження при цьому якості державних послуг припускають реформування певного сектора економіки. Такі структурні реформи мають тривалий термін реалізації, саме середньотермінове бюджетне планування дозволяє своєчасно виявити їхню необхідність і зважено підійти до реалізації [17].

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Проведене дослідження показало, що можна виділити такі основні напрямки забезпечення бюджетної безпеки України в майбутньому:

- 1) доцільно розробити Концепцію фінансової безпеки України, яка б містила в собі обмеження показників бюджетної безпеки і враховувала як орієнтацію України на інтеграцію у європейські структури, так і на специфіку національної фінансової системи;
- 2) прийняття Держбюджету має проводитися вчасно і з суворим дотриманням ліміту дефіциту бюджету на рівні до 3%;
- 3) слід раціоналізувати структуру бюджетних видатків, переносючи їх частину в сферу недержавного фінансування;
- 4) вдосконалити систему контролю за використанням бюджетних коштів;
- 5) посилити платіжну дисципліну всіх суб'єктів господарської діяльності, що вимагає прийняття комплексних заходів з детінізації економіки, зокрема шляхом докорінної перебудови податкової системи. Зниження ставок та скорочення кількості податків, спрощення системи платежів сприятимуть легалізації тіньового сегмента економіки та наповненню бюджету;
- 6) доцільним є створення стабілізаційного фонду для компенсації впливу на Україну світових криз, неминучих у сучасному глобалізованому середовищі;
- 7) слід удосконалити діючу Методику оцінювання фінансової безпеки, додавши до неї такі показники, як обсяги трансфертів до місцевих бюджетів у процентах до доходів відповідного місцевого бюджету, що має стати базою для оцінювання бюджетної безпеки регіональних бюджетів.

**Conclusions.** The research results testify that the following basic directions of budgetary security of Ukraine in the future can be distinguished:

- 1) the Concept of financial security of Ukraine which would contain the limitation of budgetary security indicators and take into account both the orientation on the integration of Ukraine into European structures and specificity of national financial system should be developed;
- 2) the adoption of the state budget should be made in time and with strict compliance with limits of the budget deficit at the level of 3%;
- 3) the structure of public spending by shifting them into the sphere of private financing should be rationalized;
- 4) the system of control over budget funds use should be improved;
- 5) the payment discipline of all business entities, which requires the adoption of comprehensive measures for legalization of the economy by a radical restructuring of the tax system in particular should be strengthened. Reduced tax rates and the reduction of number of taxes, simplification of the payments system will facilitate the legalization of shadow segment of the economy and budget revenues;
- 6) the stabilization fund for the compensation of the world crises (that are inevitable in the modern globalized environment) impact on Ukraine should be created;
- 7) the operating procedure of evaluating the financial security should be improved by adding to it such factors as the volume of transfers to local budgets in the percentage of their revenues, which has to become the basis for evaluating the budgetary security of regional budgets.

### **Використана література**

1. Сфіменко, Т. Бюджетна політика України в системі інструментів конкурентоспроможності держави / Т. Сфіменко [Електронне джерело]. – Режим доступу: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/8937/04-Efimenko.pdf?sequence=1>
2. Соловійов, В.І. Фінансова безпека як основоположний фактор незалежності держави [Текст] / В.І. Соловійов // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. – 2011. – № 3 (15). – С. 148.
3. Савицька, О. Оцінка та шляхи забезпечення фінансової безпеки України [Текст] / О. Савицька // Економічний форум. – 2012. – №3. – С. 14.
4. Городецкий, А. Формирование единой системы государственного финансового контроля [Текст] / А. Городецкий, А. Морукова // Вопросы экономики. – 2004. – №1. – С. 85 – 97.
5. 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
6. Лисяк, Л.В. Бюджетна політика держави в умовах фінансової глобалізації [Текст] / Л.В. Лисяк // Вісник Української академії банківської справи. – 2008. – № 1(24). – С. 2.
7. Миколайчук, А.Б. Методичний підхід до прогнозування рівня фінансової безпеки держави в системі моніторингу [Текст] / А.Б. Миколайчук // Вісник економіки транспорту і промисловості. – 2012. – № 38. – С. 32.
8. Методика розрахунку рівня економічної безпеки України, затверджена наказом Міністерства економіки України від 02.03.2007 № 60.
9. Деменюк, О.В. Бюджетна безпека України як одна з складових фінансової безпеки держави [Електронне джерело]. – Режим доступу: [http://www.rusnauka.com/7\\_NND\\_2009/Economics/43052.doc.htm](http://www.rusnauka.com/7_NND_2009/Economics/43052.doc.htm)
10. Комарова, І. Вплив світової фінансової кризи на бюджетну безпеку України [Текст] / І. Комарова // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. – 2010. – №4 (12). – С. 115.
11. Савицька, О. Оцінка та шляхи забезпечення фінансової безпеки України [Текст] / О. Савицька // Економічний форум. – 2012. – №3. – С. 5.
12. Деменюк, О. Бюджетна безпека України як складова фінансової: стан та перспективи [Текст] / О. Деменюк, В. Глухова // Наука й економіка. Фінансова система. – 2010. – №1 (17). – С. 20.
13. Лисяк, Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія [Текст] / Л.В. Лисяк. – К.: АФУ, 2009. – 600 с.
14. Дефіцит держбюджету збільшився майже втричі [Електронне джерело]. – Режим доступу: [http://gazeta.ua/articles/business/\\_rujynu-podolano-deficit-derzhbyudzhetu-zbilshivsya-majzhe-vtrichi/458031](http://gazeta.ua/articles/business/_rujynu-podolano-deficit-derzhbyudzhetu-zbilshivsya-majzhe-vtrichi/458031)
15. Ливдар, М.В. Бюджетне забезпечення економічної безпеки [Текст] / М.В. Ливдар [Електронне джерело]. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/vldfa/2010\\_18/Lyvdar.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vldfa/2010_18/Lyvdar.pdf)
16. Музика-Стефанчук, О.А. Деякі питання щодо фінансової та бюджетної безпеки держави [Текст] / О.А. Музика-Стефанчук // Митна справа. – №4 (76). – 2011. – Частина 2. – С. 84.
17. Макогон, В. Пріоритети сучасної бюджетної політики України [Текст] / В. Макогон // Вісник КНТЕУ. – 2011. – №3. – С. 50.