

11. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо державної податкової служби та у зв'язку з проведенням адміністративної реформи в Україні : Закон України від 05.07.2012 р. № 5083-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5083-17/paran3#n3>.
12. Регулятивний потенціал податкової системи України : монографія / [Ю.Б. Іванов, О.М. Тищенко, К.В. Давискіба та ін.] ; за заг. ред. проф. Ю.Б. Іванова. – Харків : Вид. ХНЕУ, 2009. – 336 с.

УДК 352.07:336.1

**Корень Н.В.**  
кандидат економічних наук,  
завідувач сектору бюджетної децентралізації  
Національного інституту стратегічних досліджень

## ВИКЛИКИ ТА ЗАГРОЗИ БЮДЖЕТНІЙ БЕЗПЕЦІ НА ЕТАПІ СУСПІЛЬНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ

У статті досліджено сутність бюджетної безпеки у складі фінансової та економічної безпеки держави. Визначено роль її впливу на ефективність реалізації бюджетної політики. Виконано аналіз системи загроз у бюджетній політиці, обґрунтовано напрями їх мінімізації на сучасному етапі реалізації соціально-економічних реформ.

**Ключові слова:** економічне зростання, функції держави, національна безпека, бюджетна політика, бюджетна система.

### Корень Н.В. ВЫЗОВЫ И УГРОЗЫ БЮДЖЕТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ЭТАПЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ

В статье исследована суть бюджетной безопасности как составляющей финансовой и экономической безопасности государства. Определена роль ее влияния на эффективность реализации бюджетной политики. Выполнен анализ системы угроз в бюджетной политике, обоснованы направления их минимизации на современном этапе реализации социально-экономических реформ.

**Ключевые слова:** экономический рост, функции государства, национальная безопасность, бюджетная политика, бюджетная система.

### Koren N.V. CHALLENGES AND THREAT TO BUDGETARY SAFETY ON THE STAGE OF PUBLIC TRANSFORMATIONS

In the article essence of budgetary safety is investigational in composition financial and economic safety of the state. The role of her influence is certain on efficiency of realization of fiscal policy. The analysis of the system of threats is executed in a fiscal policy, reasonably directions of their minimization on a modern implementation of socio-economic reforms phase.

**Keywords:** economy growing, functions of the state, national safety, fiscal policy, budgetary system.

**Постановка проблеми.** У складному механізмі дії економічних законів, де закон ринкового саморегулювання є головним, важливе значення має закон про необхідну та обов'язкову роль держави у функціонуванні ринкового механізму. Його дотримання забезпечує досягнення цілей економічного розвитку, а ігнорування гальмує рух до них [1, с. 682-683]. Зростання ролі держави у регулюванні динаміки соціальних і економічних процесів зумовлене об'єктивними закономірностями та реаліями розвитку ринкової економіки, доведене економічною наукою та підтверджене світовою практикою. Крім того, кризові флуктуації світової економічної динаміки, що обумовлюють виникнення комплексу нових загроз і викликів, актуалізують потребу формування відповідних механізмів державного регулювання для подолання впливу негативних факторів, стабілізації динаміки розвитку та забезпечення поступального розвитку в умовах ресурсних обмежень. Насамперед це формування антикризових та посткризових стратегій розвитку, яке неможливе без модернізації головних економічних механізмів, зокрема, бюджетної політики.

**Аналіз досліджень та публікацій.** Численні проблемні питання щодо формування та реалізації бюджетної політики висвітлені у працях зарубіжних та вітчизняних вчених. Вагомий внесок у розвиток теорії податково-бюджетного регулювання, зокрема, зробили О. Конт, Е. Дюркгейм, А. Пігу, Е. Аткинсон, Дж. Кемп, А. Лаффер, П. Самуельсон, Дж. Стігліц, А. Хансен та ін. Серед вагомих досліджень вітчизняних науковців у цьому контексті вирізняються праці В. Андрущенко, С. Буковинського, В. Гейця,

В. Федосова, І. Луніної, В. Мельника, Ц. Огня, В. Опаріна, В. Тропіної, І. Чугунова, С. Юрія та інших авторів. Дослідженню бюджетної безпеки у контексті соціально-економічного розвитку держави присвячені праці О. Барановського, О. Власюка, В. Геєця, В. Горбуліна, М. Єрмошенко, В. Мунтіяна та інших учених. Проте, незважаючи на достатній рівень обґрунтованості та з урахуванням завдань соціально-економічного розвитку держави, роботи згаданих учених, разом з тим, засвідчили опосередкований характер розвитку питань бюджетної безпеки в контексті досліджень з економічної і фінансової безпеки, а численні проблеми забезпечення бюджетної безпеки у контексті досягнення позитивних показників динаміки соціально-економічного розвитку залишаються далекими від розв'язання.

**Постановка завдання.** Метою статті є обґрунтування напрямів мінімізації загроз у бюджетній політиці на етапі сучасних суспільних трансформацій.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Забезпечення результативного провадження економічних реформ, спрямованих на розбудову української державності та вирішення пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку на сучасному етапі актуалізують питання формування нової моделі бюджетної політики, що обумовлює пошук сучасних концептуальних підходів до вирішення її завдань та відповідної модернізації важелів та інструментів. Бюджетна безпека як вагомий фактор соціально-економічного розвитку держави є одним із визначальних критеріїв ефективності бюджетної політики. Як відомо, бюджетна безпека виражає здатність держави за допомогою бюджетних важелів викону-

вати її функції та завдання з урахуванням індивідуальних, корпоративних та суспільних інтересів. Відтак, забезпечення бюджетної безпеки держави є складовою системою завдань формування ефективної бюджетної політики та досягненні стратегічних соціально-економічних пріоритетів. Посилення уваги до проблем бюджетної безпеки в Україні обумовлено динамікою суспільних процесів як у глобальному, так і в національному вимірах [2]. Імплементация безпеки зі сфери військово-політичних відносин у галузь економіки в сучасних умовах обумовлюється зростанням ролі її нових параметрів, пов'язаних насамперед із економічним та фінансовим станом держави, розвитком інформаційних технологій, глобальними зрушеннями, світовими тенденціями руху капіталу тощо. У XXI столітті ці новітні аспекти глобального розвитку визначають характер політики держав у сферах економічної та національної безпеки. При цьому вони актуалізують проблему безпеки як характеристики соціально-економічних систем, з формуванням відповідних завдань детальної розробки концепцій, теорій, гіпотез та ідей. На сучасному етапі ці завдання є актуальними і при дослідженні бюджетної безпеки, що обумовлено вагомою роллю бюджету у гарантуванні економічного суверенітету держави, забезпеченні її макроекономічної стабільності та реалізації завдань соціально-економічного розвитку. При цьому показники і критерії бюджету відіграють роль ключових індикаторів фінансової стійкості і стабільності держави, а тип бюджетної політики визначає вектор національної стратегії розвитку.

Забезпечення бюджетної безпеки є однією із передумов досягнення стратегічних соціально-економічних пріоритетів розвитку держави. Бюджетна безпека за економічним змістом довершила процес взаємопроникнення структурно-логічних елементів теорії національної безпеки та державних фінансів. Поняття бюджетної безпеки, увібравши в себе характерні риси політичного й економічного змісту, має характер дуальності і може розглядатись як з точки зору комплексу організаційних і правових відносин, так і як індикатор розвитку бюджетної системи й ефективності бюджетного процесу, виступаючи критерієм оцінки бюджетної політики [2]. Теоретичне узагальнення положень наукових досліджень з питань економічної безпеки дало змогу виокремити низку особливостей, що концептуально сформували природу і методику сучасного вивчення питань безпеки як характеристики економічної системи. Ключовими серед них визначено переважання дедуктивно-логічного характеру відповідних досліджень та системну природу їхнього об'єкта.

Загрози бюджетній безпеці держави, виражаючи потенційну можливість негативного впливу, набувають суб'єктивного характеру, адже здебільшого залежать від параметрів бюджетної політики та узгодження в її рамках суспільних інтересів. Головним чинником формування загроз у бюджетній політиці є неузгодженість суспільних потреб і обмеженості ресурсів держави, а також антагонізм між розширенням державних функцій та потребою зменшення регулюючих функцій держави. Загрози, що виникають, визначаються змістом відтворювальних процесів суб'єктів бюджетних правовідносин, ступенем узгодженості їх інтересів, а отже, функціональною детермінованістю бюджетної політики, засадами формування бюджету й еквівалентністю розподілу його коштів за рівнями бюджетної системи.

Виклики, зумовлені зовнішніми загрозами та внутрішніми структурними трансформаціями, висвітлили системну неузгодженість механізмів бюджетного регулювання в Україні. Дисбаланс у розвитку бюджетної системи характеризується такими тенденціями:

1. Зберігається високий рівень перерозподілу ВВП через бюджетно-податкову систему. Частка доходів зведеного бюджету в ВВП у 2014 році склала 29,1% (проти 29,0% у 2013 році), що засвідчило відсутність істотних змін, незважаючи на поетапне зниження ставки податку на прибуток підприємств та зменшення обсягів надання податкових пільг. У 2014 році частка видатків зведеного бюджету у ВВП становила 33,4% (у 2013 році – 34,5%), що свідчить про збереження високого рівня державних зобов'язань щодо надання суспільних благ та послуг.

2. Зростає дефіцит державного бюджету. У 2014 році дефіцит державного бюджету склав 4,95% ВВП. Без врахування дефіциту НАК «Нафтогаз України» він зріс на 13,4 млрд грн порівняно з 2013 роком і склав 78,1 млрд грн. Це вплинуло на збільшення дефіциту зведеного бюджету до 72,0 млрд грн (4,6% ВВП проти 4,4% ВВП у 2013 році). З урахуванням капіталізації НАК «Нафтогаз України» дефіцит бюджету перевищив 10% ВВП. Причому його фінансування відбувалося переважним чином за рахунок запозичень.

3. Має місце невиконання плану доходів та видатків зведеного бюджету. У 2014 році недовиконання по доходах склало 6,6%, або 32,1 млрд грн. При цьому податкові надходження, на відміну від скорочення у 2013 році, зросли на 3,8%, що пов'язано як із податковими нововведеннями з другої половини 2014 року, так і з інфляційними ефектами. Скорочення неподаткових надходжень за 2014 рік склало 5,3%, що зокрема пов'язано зі зменшенням обсягів перерахувань від Національного банку (на 19,4%).

4. Зросли видатки зведеного бюджету. У 2014 році приріст видатків склав 3,4%. Це стало наслідком збільшення витрат на обслуговування боргових зобов'язань (на 46,2%), у тому числі через девальвацію гривні, а також на забезпечення оборони (на 84,5%), громадського порядку, безпеки та судової влади (на 13,8%). Водночас знизилась частка на оплату праці та соціальне забезпечення (на 3,1% та 4,1% відповідно). Капітальні видатки також фінансувалися на мінімальному рівні та зменшилися на 31,6%. Видатки на економічну діяльність за зведеним бюджетом знизилась на 14% і становили 8,3% у загальному обсязі профінансованих видатків. Це негативна тенденція, оскільки в кризових умовах роль держави у регулюванні соціально-економічної динаміки зростає, а нарощування капітальних видатків необхідне для вирішення пріоритетних завдань стабілізації економіки.

6. Погіршилося виконання державою функцій соціального захисту та соціального забезпечення громадян. Видатки на охорону здоров'я у зведеному бюджеті у 2014 році становили 57,0 млрд грн (на 4,5 млрд грн менше, ніж у 2013 році), а видатки на освіту – 100,1 млрд грн (на 5,4 млрд грн менше, ніж у 2013 році). Видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення, які мали стійку тенденцію зростання в останні роки (зросли з 20,9% у 2011 році до 28,7% у 2013 році), знизилась до 26,5% і склали 137,9 млрд грн. Видатки на житлово-комунальне господарство за зведеним бюджетом зросли у 2,3 рази, що пов'язано із виділенням субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення заборго-

ваності з різниці в тарифах у сумі 12423,1 млн грн. У зведеному бюджеті зросли також видатки на духовний та фізичний розвиток (на 1,4%).

Водночас у складних умовах держава забезпечує захист найбільш вразливих верств населення, зокрема шляхом надання прямих субсидій на компенсацію наслідків підвищення тарифів на газ, тепло, які складатимуть у поточному році 24,4 млрд грн. Якщо у 2014 р. пряму допомогу від держави через цей механізм отримували близько 1 млн українських родин, то у поточному році її будуть отримувати до 4 млн родин. Окрім того, підвищується рівень забезпечення соціального захисту громадян, які були змушені виїхати з окупованих територій: у 2015 році на пряму фінансову допомогу внутрішньопереміщеним особам передбачені кошти у обсязі 3,4 млрд грн. Запланована також субвенція з державного бюджету в обсязі 300 млн грн на відновлення інфраструктури контрольованих Україною територій Луганської та Донецької областей.

7. Зберігається необхідність суттєвої бюджетної підтримки Пенсійного фонду України. Видатки державного бюджету на трансферт Пенсійному фонду у 2014 році були профінансовані у обсязі 75813,9 млн грн, у тому числі на покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України для виплати пенсій у сумі 14683,2 млн грн, що на 32,5% (7080,6 млн грн) менше порівняно з 2013 роком. Пенсійна система потребує подальшого реформування з метою зменшення її дефіцитності і наближення до європейських стандартів. Важливим кроком тут є внесення у 2015 році змін до Закону України «Про пенсійне забезпечення», дія яких набере чинності з 1 січня 2016 року. Необхідна індексація пенсій, а також зниження порогу оподаткування пенсійних виплат податком на доходи фізичних осіб, уніфікація правил обчислення спеціальних і загальних пенсій.

8. Частка офіційних трансфертів в доходах місцевих бюджетів протягом десяти років постійно зростала. Якщо у 2002 р. вона становила 31,2%, то у 2010 р. – 49,5%, 2012 р. – 55,2%, 2013 р. – 52,4%, 2014 р. – 56,4%, що свідчить про посилення централізації та неможливість органів місцевого самоврядування самостійно забезпечувати розвиток адміністративно-територіальних одиниць. Практика такого бюджетного регулювання свідчить, що збільшення обсягів дотаційних ресурсів зумовлює незацікавленість органів місцевого самоврядування в пошуку додаткових джерел доходів бюджетів для фінансування власних та закріплених повноважень, зниження ефективності використання одержаних коштів і, як наслідок, низьку результативність усієї системи міжбюджетних відносин.

9. Фінансова незабезпеченість бюджетів органів місцевого самоврядування. У 2014 році частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету становила 50,8%. У структурі доходів місцевих бюджетів податкові надходження склали 37,7%. Їх домінуючу частку формує податок на доходи фізичних осіб (27,0%), плата за землю (5,2%), а частка місцевих податків і зборів як власне джерело бюджетів місцевого самоврядування складає лише 3,5%, тоді як у європейських країнах їх частка становить майже 30%. Частка власних і закріплених доходів місцевих бюджетів не перевищує 35%. Частка неподаткових надходжень в доходах місцевих бюджетів становила 4,1%, з яких 78% становили власні надходження бюджетних установ. Аналіз фактично мобілізованих джерел доходів дає підстави стверджувати, що залежність місцевих бюджетів від резуль-

татів перерозподілу фінансових ресурсів через державний бюджет залишається значною, а відсутність узгодженого розподілу повноважень не стимулює органи місцевого самоврядування до збільшення власної бази місцевих бюджетів.

Незважаючи на запроваджену урядом жорстку економію видатків бюджету, зокрема щодо зменшення дефіциту сектора загального державного управління, забезпечити злам зазначених негативних тенденцій зможе лише нова якість бюджетно-податкової політики. Подальшими кроками формування нової моделі бюджетно-податкової політики, що дозволить ефективно вирішувати нагальні проблеми суспільного розвитку та забезпечить фінансову основу реалізації реформ, мають стати:

- вдосконалення інституційного середовища функціонування бюджетно-податкової системи з урахуванням принципів соціальної справедливості, економічної ефективності, фінансової достатності, розбудови адміністративно простого оподаткування, формування ефективної системи видатків;

- формування оптимальної структури видатків бюджету за статтями має відбуватися з мінімальними втратами у забезпеченні рівня та якості суспільних благ і послуг за такими принципами: узгодженість нормативно-правового забезпечення; збалансованість рівнів бюджетної системи; цільове спрямування з урахуванням реальної потреби; прозорість;

- збільшення частки капітальних видатків бюджету, оскільки інвестування у великі інфраструктурні проекти дасть змогу забезпечити дієздатність важливих секторів економіки, сприятиме зростанню кількості робочих місць усіх категорій кваліфікації і позитивно вплине на формування дохідної частини бюджету (надходження податку на прибуток, податку на доходи з фізичних осіб тощо), а відтак і на виконання державою соціальних зобов'язань;

- підвищення прозорості в управлінні державними фінансами та ефективності їх розподілу і використання;

- продовження реформи у сфері здійснення державних закупівель;

- реформування державного фінансового контролю та бюджетних відносин шляхом створення системи протизагрозам у бюджетній сфері, зокрема: посилити контроль за сплатою податків, зборів та обов'язкових платежів до бюджету в повному обсязі; стабілізувати стан фінансово-бюджетної дисципліни і зменшити кількість та обсяги порушень; удосконалити систему відповідальності учасників бюджетного процесу; посилити координуючу роль держави у цьому процесі;

- запровадження єдиної форми звітності про стан фінансово-бюджетної дисципліни, яку повинні складати усі учасники бюджетного процесу, що дасть можливість проведення постійного моніторингу у розрізі регіонів та по державі в цілому з наступним публічним розглядом у Верховній Раді України результатів державного фінансового контролю як складової звіту про виконання Державного бюджету України;

- забезпечення дотримання «структурних маяків», передбачених у Меморандумі про економічну та фінансову політику між Україною і МВФ щодо дефіциту сектора загальнодержавного управління (за методологією МВФ) та інструментів його регулювання;

- подальше налагодження координації фінансової та монетарної політики країни, оскільки умовах відтоку депозитів з банківської системи держава подат-

ковими інструментами вилучає надлишок готівки з обігу, щоб уникнути розгортання спіралі інфляційно-девальваційних процесів;

- подальша реалізація реформи бюджетної децентралізації, що потребує розширення прав місцевих органів влади, зміцнення їх бюджетної самостійності та визначення відповідальності. Для цього нагальним питанням є розробка Кабінетом Міністрів України спільно з профільними Міністерствами механізму перерозподілу повноважень та відповідальності з управління регіональним розвитком на нижчі рівні ієрархії за принципом субсидіарності відповідно до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування. Крім того, Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерству фінансів України із залученням експертів НАН України необхідно розробити методику визначення рівня самодостатності регіону та механізму надання державної підтримки регіонам залежно від рівня самодостатності.

**Висновки.** У період загострення соціально-економічних проблем надзвичайно актуальним є питання забезпечення ефективності управління державними фінансами. Бюджетна незбалансованість і породжена нею проблема державного боргу обумовлюють беззаперечний деструктивний вплив на стан бюджетної та економічної безпеки держави. Важливим етапом у забезпеченні бюджетної безпеки є оцінка загроз. Практика оцінки рівня бюджетної безпеки переважно базується сьогодні на порівнянні фактичних значень вибраних показників з їхніми граничними значеннями, аналізі бюджетних проблем за встановленими параметрами. Такий підхід дає лише загальне уявлення про стан бюджетної безпеки. Отже, нагальним питанням є запровадження економетричних оцінок формалізованих значень рівня бюджетної безпеки. Механізм забезпечення бюджетної безпеки має формувати таку систему, яка включає елементи науково-теоретичного, правового, ресурсного, інформаційно-аналітичного, технічного й організаційного характеру і в сукупності із відповідними пріоритетами, способами, засобами та методами регулювання процесів соціально-економічного розвитку. Стратегічними напрямками забезпечення бюджетної безпеки нині мають стати: вста-

новлення відповідності нормам бюджетних процедур вітчизняної практики складання, розгляду і затвердження бюджетних показників; удосконалення системи бюджетного планування і прогнозування; підвищення ефективності державного контролю за використанням бюджетних коштів; проведення реформи бюджетної децентралізації з приведенням у відповідність доходів та видатків бюджетів за рівнями бюджетної системи; удосконалення системи міжбюджетних відносин; недопущення необґрунтованих бюджетних дефіцитів й удосконалення практики дефіцитного фінансування. Підвищення ефективності бюджетно-податкової політики має забезпечуватися шляхом досягнення інституційної симетрії, додержання принципів фіскальної справедливості та відповідальності, що уможливить не лише збалансування бюджетних потоків, а й створить основу реалізації суспільних реформ, які визнані найбільш доцільним шляхом прогресивного розвитку України.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Румянцева Е.Е. Новая экономическая энциклопедия / Е.Е. Румянцева. – М. : ИНФРА-М, 2005. – 724 с.
2. Піхоцький В.Ф. Ефективність бюджетної політики як інструмент соціально-економічного розвитку України / В.Ф. Піхоцький // Фінанси України. – 2010. – № 3. – С. 30-37.
3. Колісник О. Теоретико-методологічні засади оцінки рівня бюджетної безпеки держави / Олег Колісник // Економіка: проблеми теорії та практики : зб. наук. праць. – 2007. – № 232 : В 5 т. – Т. V. – С. 1255-1265.
4. Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://treasury.gov.ua/main/uk/index>.
5. Шевченко Г.Л. Інтерференція бюджетних циклів як джерело загроз бюджетній безпеці держави // Г.Л. Шевченко. – К. : Техніка – 2008. – 260 с.
6. Постоленко Ю.П. Бюджетна безпека як ключова складова фінансової та економічної безпеки // Ю.П. Постоленко / Вісник соціально-економічних досліджень. – 2011. – № 3(43). – С. 121-126 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dSPACE.oneu.edu.ua/>.
7. Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).
8. Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/>.