
IV. ФІНАНСИ, БАНКІВСЬКА СПРАВА ТА СТРАХУВАННЯ

УДК 336.1

ОЦІНКА ФІСКАЛЬНИХ ДИСБАЛАНСІВ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

О. В. ТИМОШЕНКО, кандидат економічних наук
(Вищий навчальний заклад Укоопспілки
«Полтавський університет економіки і торгівлі»)

Анотація. *Мета статті* полягає у виявленні основних передумов та проблемних питань функціонування бюджетної системи України в контексті забезпечення її бюджетної безпеки. Статтю присвячено дослідженню основних чинників, що на сучасному етапі розвитку України загострили дисбаланси бюджетної системи й водночас актуалізували питання забезпечення її бюджетної безпеки. **Методика дослідження.** Вирішення поставлених у статті завдань здійснено за допомогою таких загальнонаукових і спеціальних методів дослідження: аналізу, синтезу, порівняння, групування, графічного зображення даних. **Результати.** Виявлено високий рівень перерозподілу валового внутрішнього продукту через бюджетну систему України, неефективність державної політики у сфері розподілу бюджетних видатків держави, високий рівень централізації бюджетних коштів, реальну залежність місцевого самоврядування від цільової підтримки державних органів влади, зростання податкового боргу, критичний рівень співвідношення державного боргу до валового внутрішнього продукту. Доведено, що сучасна бюджетна політика України у процесі реформування бюджетно-податкової системи спрямована на подолання дисбалансів державних фінансів, що дало змогу зменшити дефіцит державного бюджету й уповільнити темпи зростання боргового навантаження. **Практична значущість результатів дослідження.** У статті обґрунтовано, що врахування впливу виявлених факторів на бюджетну систему країни слугуватиме розробленню ефективного механізму забезпечення бюджетної безпеки держави.

Ключові слова: державний бюджет, місцеві бюджети, бюджетна система, податковий борг, державний борг, бюджетний дефіцит, офіційні трансферти.

Постановка проблеми в загальному вигляді та зв'язок із найважливішими науковими чи практичними завданнями. Питання, пов'язані з бюджетною безпекою, у сучасних умовах не втрачають своєї актуальності. Особливо вони загострюються під час кризових процесів у державі, що супроводжується ускладненням умов для економічного розви-

тку, нагромадженням фіскальних дисбалансів бюджетної системи і, як наслідок, зростанням напруження в реалізації соціально-економічних програм. Отже, виявлення основних передумов та врахування впливу різноманітних факторів на бюджетну систему країни є одним із ключових завдань розроблення ефективного механізму забезпечення бюджетної безпеки держави в

контексті досягнення позитивних показників її соціально-економічного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вітчизняних і закордонних учених значний внесок у розвиток сучасної теорії бюджетної безпеки та проблематики фіскальних дисбалансів зробили Н. В. Архирейська, О. І. Барановський, А. Ю. Бережна, Н. І. Богомолова, О. А. Бородій, О. В. Горалько, О. В. Деменюк, Л. В. Лисяк, П. В. Логвінов, Л. М. Мілаш, О. С. Новосьолова, В. В. Письменний, Ю. В. Ратушняк, М. С. Хомяк та ін. Проте питання виявлення фіскальних дисбалансів бюджетної системи у вітчизняній економічній науці є недостатньо вивченим, що обумовлює потребу подальших досліджень у цій сфері особливо з урахуванням сучасних проблем бюджетної політики України в умо-

вах суспільних трансформацій та необхідності пошуку ефективних механізмів забезпечення бюджетної безпеки держави.

Формування цілей статті (постановка завдання). Метою статті є виявлення основних передумов та проблемних питань функціонування бюджетної системи України в контексті забезпечення її бюджетної безпеки.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. За результатами проведеного дослідження виявлені чинники, що на сучасному етапі загострили дисбаланси бюджетної системи України й водночас актуалізували питання забезпечення її бюджетної безпеки. Насамперед, варто відмітити високий рівень перерозподілу ВВП через бюджетну систему України (рис. 1).

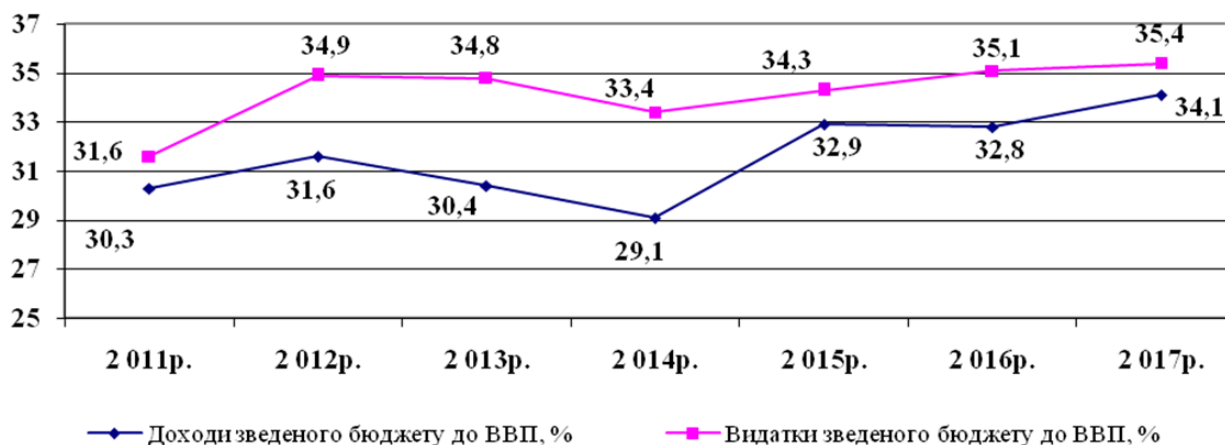


Рис. 1. Динаміка доходів та витратків Зведеного бюджету України щодо ВВП за 2011–2017 роки [складено на основі [1, 2]]

Так, частка витратків зведеного бюджету у ВВП за останні роки має тенденцію до підвищення, що свідчить про збереження високого рівня державних зобов'язань щодо надання суспільних благ та послуг. Частка доходів зведеного бюджету щодо ВВП протягом 2015–2017 рр. становила 32,8 %–34,1 % проти середнього рівня за 2011–2014 рр. – 30 %, що є результатом істотних змін бюджетно-податкового законодавства [3, 4] за період аналізу.

Витратна частина Державного бюджету України ілюструє картину, що відображає неефективність державної політики (табл. 1).

Необхідно відзначити, що за стабільного збільшення загального обсягу витратків, у розрізі функціональної класифікації не знайдено

єдиного тренду, що обумовлено трансформацією структури витраткової частини бюджету внаслідок впливу ряду економічних, демографічних і суспільно-політичних чинників. Переважна більшість витратків державного бюджету (від 25,6 % у 2011 році до 32,5 % у 2017 році) спрямована на забезпечення міжбюджетних відносин. Вагому частку витратків, зокрема 31,5 % у 2011 році та 25 % у 2017 році, також використано з метою фінансування соціальної сфери (духовний та фізичний розвиток, соціальний захист і соціальне забезпечення, освіта, охорона здоров'я тощо).

В умовах посилення економічної стагнації у 2011–2017 рр. відбувалося зростання витратків на виконання загальнодержавних функцій, до складу яких зараховують витатки на орга-

ни державного управління та органи місцевої влади, фінансову та зовнішньополітичну діяльність, проведення виборів та референдумів, обслуговування боргу. Це зростання, насамперед, обумовлене збільшенням видатків на обслуговування державного боргу в 1,9 рази,

чому слугувала як девальвація національної валюти, так і власне нарощування боргових зобов'язань. При цьому варто зазначити, що видатки на обслуговування боргу становлять на сьогодні 77,6 % видатків на виконання загальнодержавних функцій.

Таблиця 1

**Структура видатків Державного бюджету України
в розрізі функціональної класифікації за 2011-2017 роки
[складено на основі [2]]**

Показник	Роки							Відхилення (+,-) 2017 р. проти 2011 р.
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Житлово-комунальне господарство	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1
Охорона навколишнього природного середовища	0,9	1,0	1,1	0,6	0,7	0,7	0,6	-0,3
Духовний та фізичний розвиток	1,1	1,4	1,3	1,1	1,1	1,8	0,9	-0,2
Охорона здоров'я	3,1	2,9	3,2	2,4	2,0	1,8	2,0	-1,1
Оборона	4,0	3,7	3,7	6,4	9,0	8,7	8,9	+4,9
Освіта	8,2	7,6	7,7	6,7	5,2	5,1	4,9	-3,3
Економічна діяльність	13,4	12,5	10,2	8,0	6,4	4,6	5,6	-7,8
Громадський порядок, безпека та судова влада	9,7	9,2	9,7	10,4	9,5	10,5	10,5	+0,8
Загальнодержавні функції, з них обслуговування боргу	12,0 6,9	11,1 6,1	12,4 7,9	15,3 11,2	17,9 14,6	17,2 14,0	17,0 13,2	+5,0
Соціальний захист та соціальне забезпечення	19,1	19,0	21,9	18,7	18,0	22,2	17,2	-1,9
Міжбюджетні трансферти	28,4	31,5	28,7	30,4	30,2	28,5	32,5	+4,1

Варто відмітити тенденцію зменшення видатків державного бюджету на економічну діяльність із 13,4 % у 2011 році до 5,6 % у 2017 році або у 2,4 рази. Вищезазначене свідчить про те, що держава не стимулює та не вкладає кошти в розвиток економіки, а все більше накопичує борги. Причинами такого скорочення є як підвищення частки інших видатків, зокрема на виконання соціальних функцій держави та обслуговування державного боргу, так і переорієнтація державної підтримки із прямого бюджетного фінансування на встановлення податкових пільг.

У 2015–2017 рр. у зв'язку з воєнним подіяма на сході України збільшилися також видатки на оборону країни. У бюджеті 2015 р. та 2016–2017 рр. фінансування потреб оборони сягнуло

2,63 % ВВП та 2,49 % ВВП відповідно.

Важливим з погляду оцінювання рівня бюджетної безпеки держави є питання місцевих фінансів та бюджетної децентралізації. У зв'язку із цим особливого значення набуває, з одного боку, вимога децентралізації щодо розподілу видаткових повноважень між рівнями бюджетної системи та узгодженості міжбюджетних відносин, з іншого боку, забезпечення самостійності органів місцевого самоврядування щодо формування місцевих бюджетів, які й є основою місцевих фінансів. В Україні повною мірою ні перше, ні друге завдання не реалізоване. Для підтвердження вищезазначеного наведено показники, що наочно характеризують сучасний стан справ бюджетної системи України в контексті міжбюджетних відносин (рис. 2).



Рис. 2. Рівень трансфертної залежності місцевих бюджетів та трансфертного навантаження на Державний бюджет України [складено на основі [2]]

Як свідчать результати аналізу, упродовж останніх років систематично зростало як трансфертне навантаження на державний бюджет, так і трансфертна залежність місцевих бюджетів (винятком є лише 2016 рік). Ситуація не змінилася й з упровадженням нового механізму вирівнювання, за якого держава шляхом надання спеціальних трансфертів (субвенцій) повністю бере на себе відповідальність щодо фінансового забезпечення поточних видатків установ медичної, освітньої сфер та сфери соціального страхування, що належать до повноважень місцевих бюджетів і становлять значний обсяг у їх видатках. На наш

погляд, значна частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів свідчить про те, що, незважаючи на декларацію розширення повноважень органів місцевого самоврядування та забезпечення їх додатковими фінансовими ресурсами, реально місцеве самоврядування залишається залежним від цільової підтримки державних органів влади. Відповідно є підстави говорити про тенденцію до бюджетної централізації. У цьому контексті також варто відмітити перевищення темпу зростання міжбюджетних трансфертів порівняно з темпом зростання доходів місцевих бюджетів за винятком 2013 р. та 2016 р. (рис. 3).

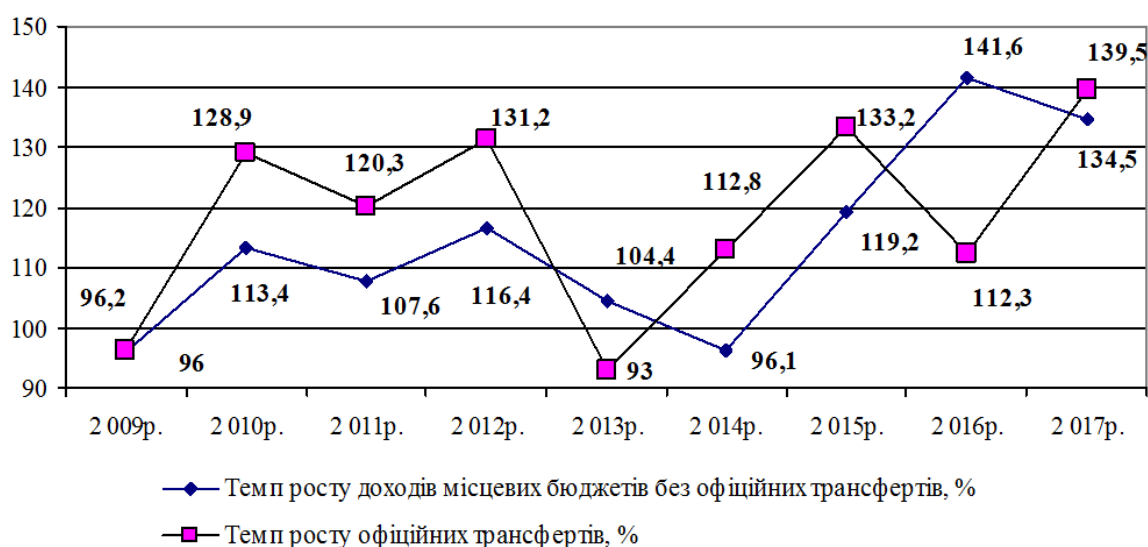


Рис. 3. Темп зростання доходів місцевих бюджетів України та офіційних трансфертів за 2009–2017 роки [складено на основі [2]]

Вагомим показником, який має вплив на стан бюджетної сфери, є податковий борг як небажане явище, що провокує проблему недостатності бюджетних ресурсів і розглядається як потенційна загроза бюджетній безпеці держави (рис. 4).

За період аналізу варто відмітити зростання податкового боргу, що набуває критичних темпів із 2015 року – періоду внесення суттєвих

змін до бюджетно-податкового законодавства. Варто звернути увагу на випереджувальні темпи зростання податкового боргу порівняно з податковими надходженнями зведеного бюджету України, за винятком 2011 року під час реформування бюджетно-податкової системи України та 2013 року – періоду політичної і, як наслідок, економічної кризи в Україні.

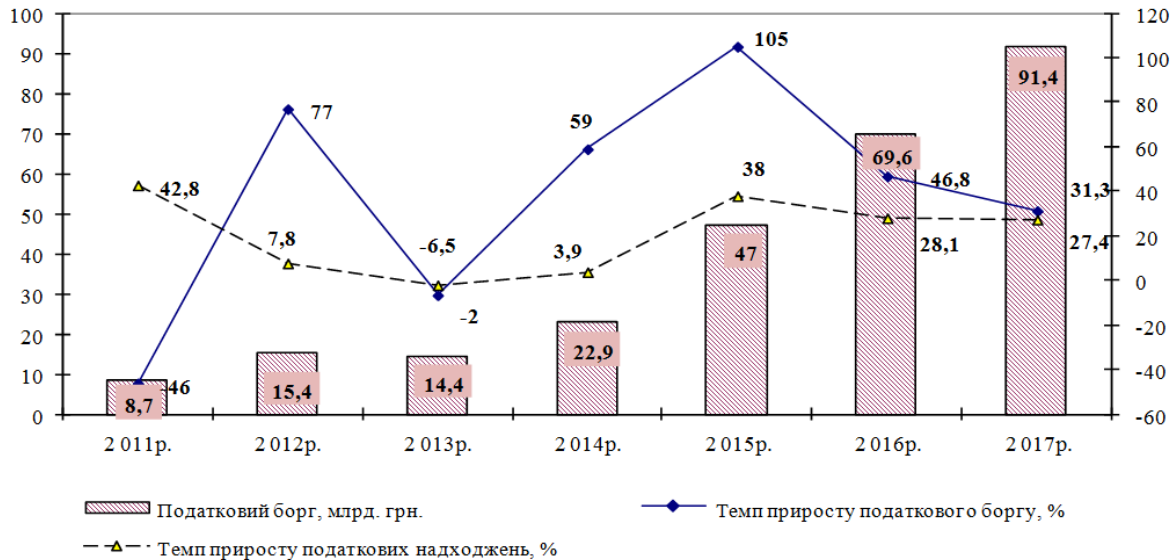


Рис. 4. Динаміка податкового боргу та темпу приросту податкових надходжень зведеного бюджету України за 2011–2017 рр. [складено на основі [2, 5]]

Нагромадження протягом попередніх років структурних деформацій економіки спричиняло відволікання значних бюджетних коштів на фінансування невластивих для бюджетного процесу завдань: надання дотацій Національній акціонерній компанії

«Нафтогаз України», підтримку банківської системи та Пенсійного фонду України тощо. Максимальний рівень дефіцитності державних фінансів був зафіксований для кризового періоду розвитку економіки України у 2012–2014 рр. (рис. 5).

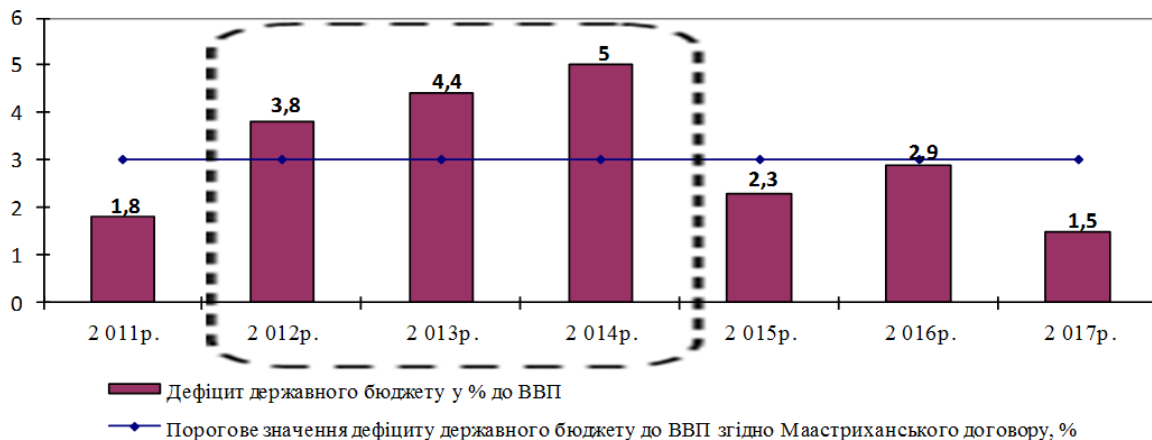


Рис. 5. Динаміка відношення дефіциту державного бюджету України до ВВП за 2011–2017 роки [складено на основі [2]]

На сучасному етапі, враховуючи прагнення України до європейської інтеграції, варто відмітити позитивний момент у розвитку бюджетно-податкової сфери України у 2015–2017 рр. – дефіцит, рівень якого відповідає вимогам Європейського Союзу згідно з Маастрихтським договором.

Зважаючи на те, що за вимогами Європейського Союзу державний борг щодо ВВП має становити не більше ніж 60 %, в Україні за 2014–2017 рр. значення цього показника перевищує критичний рівень, зокрема у 2017 р. в 1,2 рази, та становить 71,8 % (рис. 6).

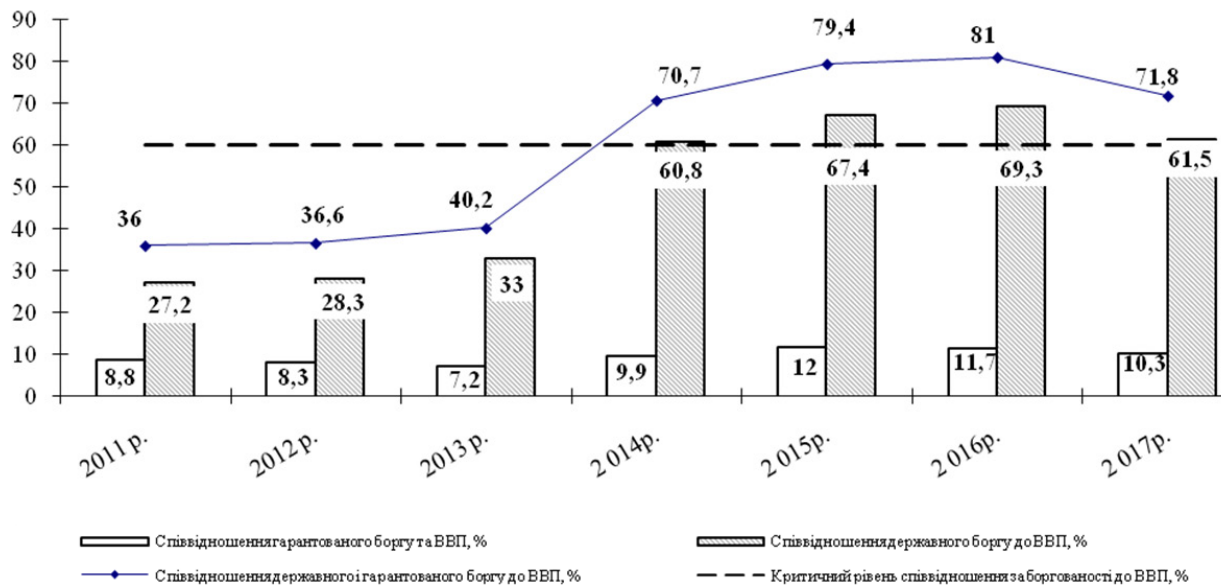


Рис. 6. Співвідношення державного та гарантованого державою боргу до ВВП у 2011–2017 рр. [складено на основі [2]]

Співвідношення обсягу боргового навантаження до ВВП у доларовому еквіваленті, що базується на середньому за рік обмінному курсі, рівень боргу України у 2017 році становив 67,9 %. Водночас необхідно відмітити позитивну тенденцію уповільнення темпу приросту боргового навантаження України.

Серед чинників, що впливали на зростання боргового навантаження в Україні у 2014–2017 рр., варто зазначити:

- необхідність покриття дефіциту Пенсійного фонду, фінансування виплат пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, сплату єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування за деякі категорії застрахованих осіб;
- політична криза та воєнний конфлікт на сході України, збільшення видатків на оборону й обслуговування державного боргу;
- спад виробництва, пов'язаний із втратою частини економічного потенціалу Донецької та Луганської областей, Автономної Республіки Крим;
- необхідність бюджетної підтримки держав-

них підприємств та банківських установ тощо.

Висновки із зазначених проблем і перспективи подальших досліджень у поданому напрямі. Отже, проведене дослідження дозволило виокремити основні проблемні аспекти функціонування бюджетної системи України, які актуалізували питання забезпечення її бюджетної безпеки. Основними з них є: високий рівень перерозподілу ВВП через бюджетну систему; надмірне боргове навантаження та зростання частки видатків державного бюджету на обслуговування державного боргу; низька якість надання державних соціальних послуг, незважаючи на збереження значної частки соціальної складової у структурі бюджетних видатків; високий рівень централізації бюджетних коштів та низька частка власних фінансових ресурсів у доходах місцевих бюджетів; високий рівень інфляції, девальвація національної валюти тощо. Перспективи подальших досліджень полягають у дослідженні напрямів забезпечення бюджетної безпеки України в контексті досягнення позитивних показників її соціально-економічного розвитку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

REFERENCES

1. Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 18.07.2018). – Назва з екрана.
2. Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minfin.gov.ua> (дата звернення: 18.07.2018). – Назва з екрана.
3. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 18.07.2018). – Назва з екрана.
4. Податковий кодекс України [Електронний ресурс] : від 02 груд. 2010 р. № 2755-VI. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2684-14> (дата звернення: 18.07.2018). – Назва з екрана.
5. Офіційний веб-сайт Державної фіскальної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua> (дата звернення: 18.07.2018). – Назва з екрана.
1. Ofitsiyniy veb-sait Derzhavnoi sluzhby statystyky Ukrainy [Official website of the State Statistics Service of Ukraine]. *ukrstat.gov.ua*. Retrieved from <http://ukrstat.gov.ua> (accessed 18 July 2018) [in Ukrainian].
2. Ofitsiyniy veb-sait Ministerstva finansiv Ukrainy [Official website of the Ministry of Finance of Ukraine]. *sfs.gov.ua*. Retrieved from <http://sfs.gov.ua> (accessed 18 July 2018) [in Ukrainian].
3. Biudzhetniy kodeks Ukrainy [Budget Code Ukraine]. (2010, July 8). Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (accessed 18 July 2018) [in Ukrainian].
4. Podatkoviy kodeks Ukrainy [Tax Code Ukraine]. (2010, December 2). Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2684-14> (accessed 18 July 2018) [in Ukrainian].
5. Ofitsiyniy veb-sait Derzhavnoi fiskalnoi sluzhby Ukrainy [Official website of the State Fiscal Service of Ukraine]. *sfs.gov.ua*. Retrieved from <http://sfs.gov.ua> (accessed 18 July 2018) [in Ukrainian].

О. В. Тимошенко, кандидат экономических наук (Высшее учебное заведение Укоопсоюза «Полтавский университет экономики и торговли»). **Оценка фискальных дисбалансов бюджетной системы в контексте обеспечения бюджетной безопасности Украины.**

Аннотация. Цель статьи заключается в выявлении основных предпосылок и проблемных вопросов функционирования бюджетной системы Украины в контексте обеспечения ее бюджетной безопасности. Статья посвящена исследованию основных факторов, которые на современном этапе развития Украины обострили дисбалансы бюджетной системы и одновременно актуализировали вопрос обеспечения ее бюджетной безопасности. **Методика исследования.** Решение поставленных в статье задач осуществлено с помощью таких общенаучных и специальных методов исследования: анализа, синтеза, сравнения, группировки, графического изображения данных. **Результаты.** Выявлен высокий уровень перераспределения валового внутреннего продукта через бюджетную систему Украины, неэффективность государственной политики в сфере распределения бюджетных расходов, высокий уровень централизации бюджетных средств, реальную зависимость местного самоуправления от целевой поддержки государственных органов власти, рост налогового долга, критический уровень соотношения государственного долга к валовому внутреннему продукту. Доказано, что современная бюджетная политика Украины в процессе реформирования бюджетно-налоговой системы направлена на преодоление дисбалансов государственных финансов, что позволило уменьшить дефицит государственного бюджета и замедлить темпы роста долговой нагрузки. **Практическая значимость результатов исследования.** В статье обосновано, что учет влияния выявленных факторов на бюджетную систему страны послужит разработке эффективного механизма обеспечения бюджетной безопасности государства.

Ключевые слова: государственный бюджет, местные бюджеты, бюджетная система, налоговый долг, государственный долг, бюджетный дефицит, официальные трансферты.

O. Tymoshenko, Cand. Econ. Sci. (Poltava University of Economics and Trade). The evaluation of fiscal imbalances of the budget system in the context of provision of budget security of Ukraine.

Annotation. The purpose of the article is to identify the main prerequisites and problems of functioning of the budget system of Ukraine in the context of provision of its budget security. The article is devoted to the study of the main factors that at the present stage of Ukraine's development intensified imbalances in the budget system and, at the same time, actualized the issues of budgetary security provision. **Methodology of research.** Solving the tasks set in the article is carried out with the help of such general scientific and special research methods as: analysis, synthesis, comparison, grouping, graphic data representation. **Findings.** What was revealed are the high level of redistribution of gross domestic product through the budget system of Ukraine, ineffectiveness of state policy in the sphere of distribution of budget expenditures of the state, the high level of centralization of budgetary funds, real dependence of local self-government on targeted support of state authorities, growth of tax debt, critical level of correlation of public debt to gross domestic product. It is proved that the current budget policy of Ukraine in the process of reforming the budget and tax system is directed at overcoming the imbalances of state finances, that enabled to reduce the deficit of the state budget and slow down the growth of debt burden. **Practical value.** The article substantiates that considering the influence of the revealed factors on the budget system of the country will serve in development of an effective mechanism for provision of budget security of the state.

Keywords: state budget, local budgets, budget system, tax debt, state debt, budget deficit, official transfers.