

БЮДЖЕТНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ: ДИНАМІКА РІВНЯ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ЗМІН

А. С. Полторак, кандидат економічних наук, доцент

ORCID ID: 0000-0002-9752-9431

e-mail: poltorak@mnaeu.edu.ua

Миколаївський національний аграрний університет

Проаналізовано стан бюджетної безпеки України у 2009-2018 рр. З'ясовано особливості структури податкових надходжень до державного бюджету, досліджено динаміку рівня перерозподілу ВВП через зведений бюджет. Висвітлено тенденції зміни інтегрального індексу бюджетної безпеки. Досліджено особливості розвитку бюджетної системи України у сфері гендерного бюджетування, метою якого є зростання результативності видатків бюджетів з урахуванням різних потреб чоловіків та жінок, скорочення гендерного розриву. Наголошено, що стратегічним імперативом для зміцнення бюджетної безпеки України є реформування бюджетної системи з урахуванням підприємницької ініціативи, економічного прагматизму та суспільної відповідальності.

Ключові слова: безпека, національна безпека держави, економічна безпека, фінансова безпека держави, бюджетна безпека, бюджетна система.

Постановка проблеми. Фінансова безпека держави структурно складається з трьох частин: безпека державних фінансів, кібернетична безпека фінансового сектора та безпека фінансового ринку, відповідно, в умовах глобалізаційних змін актуальною проблемою, з нашої точки зору, є аналіз стану підсистем зазначених структурних елементів фінансової безпеки. Безпека державних фінансів умовно розподіляється на бюджетну, боргову, валютну та податкову безпеку держави. Враховуючи те, що фінансова безпека держави, секторів економіки, регіонів, домогосподарств та суб'єктів господарювання тісно взаємопов'язані, а бюджетна політика держави є частиною її економічної політики, існує необхідність поєднання фіскальної та регулюючої функцій бюджету.

Аналіз актуальних досліджень. Проблема аналізу стану бюджетної безпеки України як складової національної безпеки України активно досліджувалася у роботах О. Барановського [3; 4], О. Вишневської, О. Христенко [5], М. Єрмошенка [7], І. Король [2], О. Лемішко [12], О. Підхомного [10], Н. Прокопенко, Н. Сіренко [1; 13], О. Тарасової [15] та інших авторів. Необхідно зазначити, що модернізація стратегічних напрямів забезпечення бюджетної безпеки України як важливої складової її фінансової безпеки неможлива без своєчасного та глибокого аналізу безпекового стану бюджетної безпеки, оцінки значень її індикаторів, які свідчать про

ступінь безпечності параметрів перебігу бюджетного процесу [4], виокремлення чинних і потенційних загроз.

Мета статті. Основною метою дослідження є аналіз динаміки рівня бюджетної безпеки України в умовах глобалізаційних змін, висвітлення особливостей структури податкових надходжень до державного бюджету, узагальнення тенденцій зміни інтегрального індексу бюджетної безпеки, опис особливостей розвитку бюджетної системи України у сфері гендерного бюджетування.

Виклад основного матеріалу. Моніторинг бюджетної безпеки України є важливим етапом у процесі аналізу стану безпеки державних фінансів. Бюджетна безпека розглядається у Методичних рекомендаціях №1277 від 29.10.2013 р. як стан забезпечення фінансової стійкості та платоспроможності державних фінансів, в якому органи державної влади мають можливість виконувати їхні функції найбільш ефективно [11]. Для оцінки стану бюджетної безпеки держави як невіддільної частини її фінансової безпеки у методичних рекомендаціях пропонується проаналізувати 4 індикатори, 3 з яких є показниками змішаного типу і 1 – дестимулятор. Зауважимо, що окремі показники, пов'язані з бюджетною дисципліною в державі, аналізуються також в інших структурних підсистемах економічної безпеки, а саме інвестиційно-інноваційній (обсяг видатків зведеного бюджету на охорону здоров'я та освіту,

відношення витрат на наукові та науково-технічні роботи за рахунок державного бюджету).

Проаналізуємо вхідну інформацію для розрахунку індикаторів стану бюджетної безпеки України за 2009-2018 рр. (табл.1).

Таблиця 1

Вхідна інформація для розрахунку індикаторів стану бюджетної безпеки України, 2009-2018 рр.

Період, роки									
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Дефіцит державного бюджету, млн грн									
-35517,2	-64265,5	-23557,6	-53445,2	-64707,6	-78052,8	-45167,5	-70130,2	-47849,6	-59247,9
ВВП, млрд грн									
913,3	1082,6	1316,6	1408,9	1454,9	1566,7	1979,5	2383,2	2982,9	3558,7
Дефіцит сектора загальнодержавного управління, млн грн									
-55716,9	-72320,4	-34399,9	-58281,5	-62819,1	-75602,7	-33168,8	-51668,8	-41289,8	-75002,1
Доходи зведеного бюджету, млн грн									
272967,0	314506,3	398553,6	445525,3	442788,7	456067,3	652031,0	782748,5	1016788,3	1184278,1
Доходи державного бюджету, млн грн									
209700,3	240615,2	314616,9	346054,0	339180,3	357084,2	534694,8	616274,8	793265,0	928108,3
Обслуговування та погашення державного боргу, млн грн									
40300,0	42214,4	68761,9	93274,1	113009,1	170254,4	501100,0	207200,0	474336,0	350588,0
Дефіцит зведеного бюджету України, млн грн									
-37258,1	-64684,9	-23057,9	-50785,7	-63590,3	-72030,5	-30898,2	-54682,6	-42093,8	-67788,5

Джерело: узагальнено автором за даними [6; 14]

Першим показником у структурі вхідної інформації для розрахунку індикаторів стану бюджетної безпеки України (табл. 1) є дефіцит державного бюджету, на підставі якого визначається індикатор змішаного типу «Відношення дефіциту державного бюджету до ВВП» [11]. Оптимальним для цього показника є

діапазон значень від 2% дефіциту до 3% профіциту державного бюджету. Враховуючи те, що державний дефіцит України за аналізований період (2009-2018 рр.) є стабільно дефіцитним, на графіку ми висвіглили лише граничну межу дефіциту (рис. 1).



Рис. 1. Динаміка дефіциту Державного бюджету України, 2009-2018 рр.

Джерело: узагальнено автором на основі даних [6; 11; 14]

Так, аналізуючи дані, представлені на рис. 1, ми дійшли висновку, що в діапазоні оптимальних значень питома вага дефіциту державного бюджету до ВВП у досліджуваному періоді знаходилася лише у 2011 р. та 2017-2018 рр.

У 2018 р. до державного бюджету надійшло на 17% більше надходжень у порівнянні з попереднім періодом, а саме 928,1 млрд грн, 81,2% з яких становили податкові надходження (ПДВ – 40,4%, акцизний податок – 12,8%, податок на прибуток – 10,4%, ПДФО – 9,9%). Особливістю структури податкових надходжень, на нашу думку, є суттєве переважання непрямих податків, які є ефективнішими у фіскальному аспекті, але регресивними в аспекті соціальному. Неподаткові надходження до Державного бюджету 2018 р. склали 17,7%.

Видатки державного бюджету у 2018 р. були більшими порівняно з показниками 2017 р. на 17,4% і склали 985,9 млрд грн. Мала місце наступна структура видатків: 30,3% становили міжбюджетні трансферти, 16,6% – видатки на соціальний захист і забезпечення, 11,9% – на громадський порядок, судову владу та безпеку, 11,7% – на обслуговування боргу та 9,8% на оборону держави.

Так, у 2018 р. дефіцит державного бюджету склав 59,3 млрд грн, що відповідало 1,7% ВВП. Крім того, у 2018 р. було погашено 234,5 млрд грн загального державного боргу, з яких більше 71% – внутрішній борг держави, а запозичення держави на фінансування дефіциту склало 277,5 млрд грн, що на 43 млрд грн більше основної суми погашення.

Сектор загальнодержавного управління – це специфічний суспільний сектор економіки держави, до якого включено державні організації та установи, що фінансуються з бюджетів держави. Другий індикатор стану бюджетної безпеки України – це питома вага різниці між дефіцитами сектора державного управління та зведеного бюджету у % до ВВП, оптимальне значення якого відповідно до Методики Міністерства економічного розвитку та торгівлі [11] становить 0%. Дефіцит сектора загальнодержавного управління в Україні за період дослідження (2009-2018 рр.) збільшився з 55,7 млрд грн у 2009 р. до 75,0 млрд грн за результатами 2018 р., або в 1,35 раза. Стосовно дефіциту зведеного бюджету також спостерігається нарощування масштабів з 37,3 до 67,8 млрд грн, або в 1,8 раза (рис. 2).

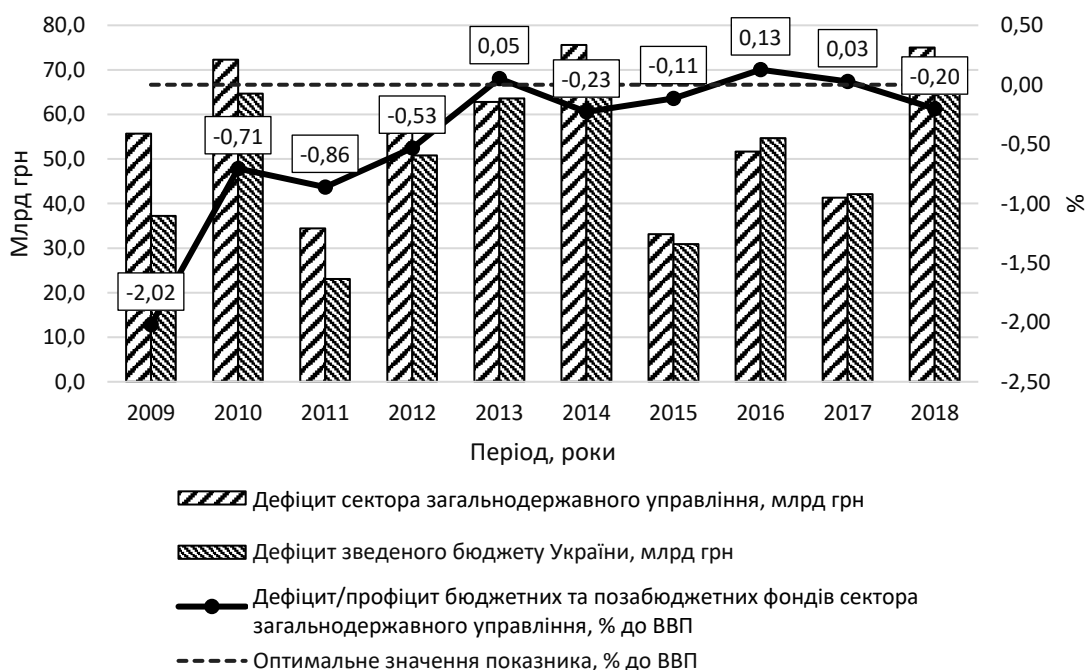


Рис. 2. Динаміка дефіциту/профіциту бюджетних та позабюджетних фондів сектора загальнодержавного управління, 2009-2018 рр.

Джерело: узагальнено автором на основі даних [11; 14]

Відповідно, відсоткове значення дефіциту/профіциту бюджетних та позабюджетних фондів сектора загальнодержавного управління у ВВП у 2009-2018 рр. було в діапазоні від 2% дефіциту до 0,13% профіциту, що майже в усьому досліджуваному періоді відповідає діапазону задовільних значень (рис. 2).

Оптимальний діапазон значень третього показника бюджетної безпеки «Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет» становить від 25 до 28%. Зауважимо, що у задовільному

діапазоні значень цей індикатор перебував протягом 2009-2010 рр. та 2014 р., тоді як у 2011-2013 рр., 2015-2016 рр. – у діапазоні незадовільних значень, а у 2017-2018 рр. – у небезпечному діапазоні, що свідчить про існування загрозливих явищ у сфері забезпечення бюджетної безпеки України (рис. 3). Зростання значень третього показника бюджетної безпеки (діапазон небезпечних значень) означає, що фактично в економіці збільшується роль держави, відповідно, фіскальне навантаження також зростає.

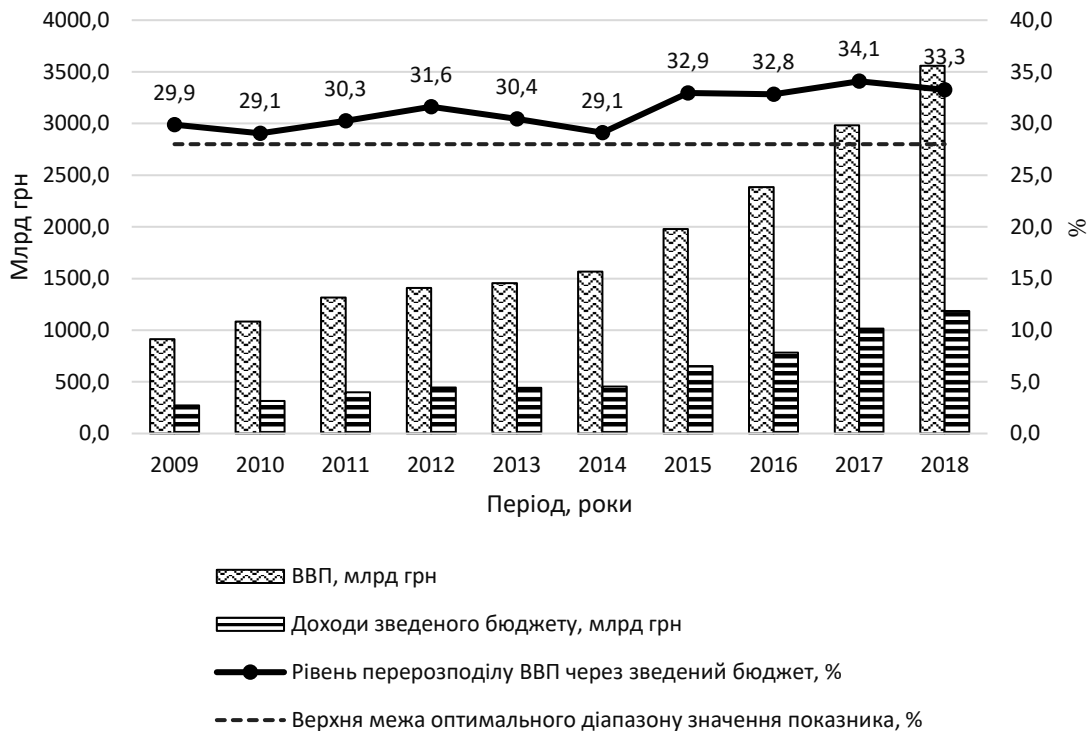


Рис. 3. Динаміка рівня перерозподілу ВВП через зведений бюджет України, 2009-2018 рр.

Джерело: узагальнено автором на основі даних [11; 14]

Так, значення третього показника стану бюджетної безпеки України у 2017-2018 рр. свідчить про наближення до так званої західноєвропейської фінансової моделі, для якої має бути характерною розгалужена та розвинена державна соціальна сфера, у т. ч. у галузі освіти, а також одночасне функціонування у соціальній сфері комерційних і державних установ.

Передумову досить високого рівня перерозподілу ВВП через бюджет та наявні тенденції щодо його подальшого збільшення ми вбачаємо у низці факторів:

- завищений рівень потреб у фінансуванні державного сектора через низьку ефективність витрачання коштів та корупційну складову;
- наявність патерналістських переконань у значної частини населення, у результаті чого

видаткові частини бюджетів важко піддаються змінам;

– нерозвиненість альтернативних механізмів у соціальній сфері, відповідно, більшість функцій цієї сфери виконує держава (соціальна відповідальність, мінімальні стандарти заробітної плати, медичне та пенсійне страхування).

Зважаючи на високий рівень перерозподілу ВВП через бюджет, скорочення бюджетних видатків може відбуватися лише паралельно зі збільшенням ресурсів розвитку для приватного сектора, інакше такі дії, на нашу думку, спричинять гальмівний вплив на рівень фінансової безпеки держави та економічний розвиток загалом.

У сучасних умовах розвитку фінансової системи фактично формується ситуація, коли держава обмежена у запровадженні лібера-

лізаційних заходів у бюджетній сфері через недовірливе ставлення до будь-якого скорочення соціальних гарантій з боку населення, брак можливостей зменшення більшості державних видатків. Однак подальше продовження нарощування рівня перерозподілу ВВП через бюджет та частково патерналістські відносини – це шлях, на якому переобтяжена фіскальним навантаженням економіка не формує якісного бюджетного ресурсу.

Стратегічним імперативом для зміцнення бюджетної безпеки України є реформування бюджетної системи з урахуванням підприємницької ініціативи, економічного прагматизму та суспільної відповідальності.

Значення індикаторів стану бюджетної безпеки України за 2009-2018 рр. узагальнено у табл. 2.

Таблиця 2

Комплекс індикаторів стану бюджетної безпеки України, 2009-2018 рр.

Період, роки									
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Відношення дефіциту державного бюджету до ВВП, %									
-3,89	-5,94	-1,79	-3,79	-4,45	-4,98	-2,28	-2,94	-1,60	-1,66
Дефіцит/профіцит бюджетних та позабюджетних фондів сектора загальнодержавного управління, % до ВВП									
-2,02	-0,71	-0,86	-0,53	0,05	-0,23	-0,11	0,13	0,03	-0,20
Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, %									
29,9	29,1	30,3	31,6	30,4	29,1	32,9	32,8	34,1	33,3
Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету, %									
19,2	17,5	21,9	27,0	33,3	47,7	93,7	33,6	59,8	37,8

Джерело: розраховано та систематизовано автором за даними табл. 1 на основі методики [11]

Нормовані значення показників стану бюджетної безпеки узагальнено в інтегральному індексі бюджетної безпеки (табл. 3).

Таблиця 3

Динаміка нормованих значень індикаторів стану бюджетної безпеки України, 2009-2018 рр.

Період, роки									
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Відношення дефіциту державного бюджету до ВВП, %									
0,62	0,21	1,00	0,64	0,51	0,40	0,94	0,81	1,00	1,00
Дефіцит/профіцит бюджетних та позабюджетних фондів сектора загальнодержавного управління, % до ВВП									
0,40	0,86	0,83	0,89	0,99	0,95	0,98	0,97	1,00	0,96
Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, %									
0,81	0,89	0,78	0,69	0,77	0,89	0,60	0,61	0,49	0,57
Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету, %									
0,17	0,18	0,15	0,12	0,10	0,07	0,03	0,10	0,05	0,08
Інтегральний індекс бюджетної безпеки									
0,49	0,52	0,68	0,58	0,58	0,56	0,64	0,62	0,64	0,65

Джерело: розраховано та систематизовано автором за даними табл. 2 на основі методики [11]

Вважаємо важливим проаналізувати особливості розвитку бюджетної системи України у сфері гендерного бюджетування, розвиток якого розпочався у 2013 р. і продовжується й досі. Проєкт, спрямований на запровадження

принципів і інструментів гендерно орієнтованого бюджетування, реалізується в Україні за фінансової підтримки Шведського агентства міжнародного розвитку (SIDA) і на даному етапі є найпотужнішим світовим проєктом, метою

якого є зростання результативності видатків бюджетів за рахунок урахування різних потреб чоловіків та жінок, скорочення гендерного розриву.

Протягом 2015-2019 рр. майже в усіх областях України створено робочі групи, які запроваджують заходи, спрямовані на популяризацію гендерно орієнтованого бюджетування, а саме: аналізують бюджетні програми з позиції їх

відповідності принципам гендерної рівності; формують рекомендаційні комплекси, спрямовані на урахування гендерних аспектів; проводять заходи, направлені на поширення знань серед учасників бюджетного процесу про гендерно орієнтований підхід. Розподіл паспортів бюджетних програм, що містять гендерний аспект у 2019 р., висвітлено на рис. 4.

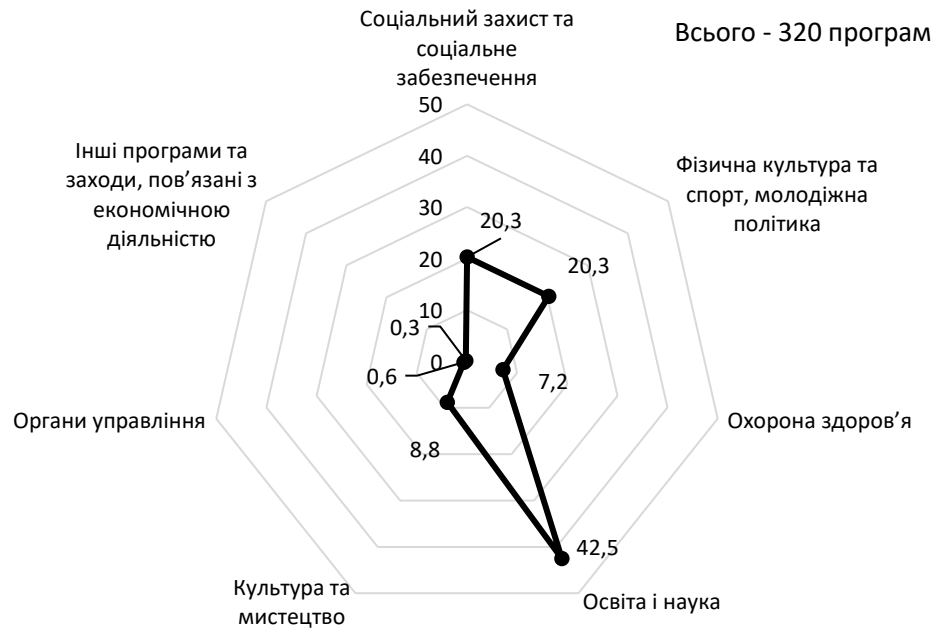


Рис. 4. Розподіл паспортів бюджетних програм, що містять гендерний аспект у 2019 р., %

Джерело: узагальнено автором на основі даних [8]

Упродовж 2015-2019 рр. вже проаналізовано 103 програми у галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури і мистецтва, соціального забезпечення та захисту, молодіжної політики, фізичної культури і спорту. За результатами аналізу паспортів бюджетних програм 2019 р. з'ясовано, що у 320 паспортах включено поради Робочих груп з гендерних аспектів. У 2019 р. було затверджено Методичні рекомендації щодо впровадження та застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі [9], що стало наступним етапом інституціоналізації гендерно чутливого бюджетування.

Отже, рівень бюджетної безпеки України за аналізований період коливався від 49% у 2009 році, що відповідає небезпечному рівню бюджетної безпеки, до 65% за результатами 2018 року, що характеризується як незадовільне значення безпекового стану бюджетної сфери України.

Висновки і перспективи подальших досліджень. У процесі аналізу динаміки рівня

бюджетної безпеки України в умовах глобалізаційних змін зроблено такі висновки:

1. У структурі державного бюджету переважають непрямі податки, які є ефективними у фіскальному аспекті, але регресивними в аспекті соціальному. Динаміка рівня перерозподілу ВВП через зведений бюджет свідчить про збільшення ролі держави в економіці, що не може оцінюватися як позитивне явище. Значення інтегрального індексу бюджетної безпеки за 2009-2018 р. відповідає діапазонам небезпечних або незадовільних значень.

2. Протягом останніх 4-х років майже в усіх областях України створено робочі групи, які запроваджують заходи, спрямовані на популяризацію гендерно орієнтованого бюджетування, а саме: аналізують бюджетні програми з позиції їх відповідності принципам гендерної рівності; формують рекомендаційні комплекси, спрямовані на врахування гендерних аспектів; проводять заходи, направлені на поширення знань серед

учасників бюджетного процесу про гендерно орієнтований підхід.

3. Стратегічним імперативом для зміцнення бюджетної безпеки України є реформування

бюджетної системи з урахуванням підприємницької ініціативи, економічного прагматизму та суспільної відповідальності.

Список використаних джерел:

1. Atamanyuk I., Kondratenko Y., Shebanin V., Sirenko N., Baryshevska I., Poltorak A., Atamaniuk V. Forecasting of Cereal Crop Harvest on the Basis of an Extrapolation Canonical Model of a Vector Random Sequence. CEUR Workshop Proceedings. 2019. Vol. II. pp. 302-315.
2. Korol I., Poltorak A. Financial risk management as a strategic direction for improving the level of economic security of Ukraine. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2018. vol. 4. no. 1(2018). pp. 235-241. <http://dx.doi.org/10.30525/2256-0742/2018-4-1-235-241>.
3. Барановський О. І. Фінансова безпека : монографія. К. : Фенікс, 1999. 338 с.
4. Барановський О. І. Сутність і чинники бюджетної безпеки. *Економіка і регіон*. 2016. № 2. С. 20-29.
5. Вишнеvsька О. М., Христенко О. О. Індикатори формування економічної безпеки держави. *Вісник аграрної науки Причорномор'я*. 2016. Вип. 4 (92). С. 12-22.
6. Державний борг та гарантований державою борг. Міністерство фінансів України : офіційний веб-сайт. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/borg/derzhavnyi-borh-ta-harantovanyi-derzhavoiu-borh> (дата звернення: 11.07.2019).
7. Єрмошенко М. М., Горячева К. С. Фінансова складова економічної безпеки: держава і підприємство : монографія. К. : Національна академія управління, 2010. 232 с.
8. Інформація щодо реалізації Проєкту «Гендерне бюджетування в Україні» на рівні місцевих бюджетів (станом на 1 червня 2019 року). URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/informatsiia-shchodo-realizatsii---proektu-genderne-biudzhetuvannia-v-ukraini--na-rivni-mistsevykh-biudzhetiv-standom-na--lypnia--roku?category=bjuzhhet> (дата звернення: 11.07.2019).
9. Методичні рекомендації щодо впровадження та застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі : наказ від 02.01.2019 № 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0001201-19> (дата звернення: 11.07.2019).
10. Піддомний О. М. Фінансова безпека України: методологія аналізу та стратегічні орієнтири: дис. д-ра екон. наук за спец. 08.00.08./Львівський національний університет імені Івана Франка; Львів, 2015. 455 с.
11. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : наказ від 29.10.2013 р. № 1277. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. 2013. URL: <https://clck.ru/EYAYV> (дата звернення: 11.07.2019).
12. Прокопенко Н. С., Лемішко О. О. Фінансова і податкова безпека підприємств аграрного сектора. *Агросвіт*. 2011. № 2. С. 16-19.
13. Сіренко Н. М. Державна інноваційна політика в контексті світових інноваційних тенденцій. *Економіка та управління АПК : збірник наукових праць*. 2012. Вип. 7 (93). С. 101-106.
14. Статистична інформація : офіційний веб-сайт Державної служби статистики України URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 11.07.2019).
15. Тарасова О. В. Фінансова політика і бюджетна безпека України. *Економіка харчової промисловості*. 2018. Т. 10, Вип. 1. С. 76-80.

А. С. Полторак. Бюджетная безопасность Украины: динамика уровня в условиях глобализационных изменений

Проанализировано состояние безопасности бюджетной системы Украины в 2009-2018 гг. Выявлены особенности структуры налоговых поступлений в государственный бюджет, исследована динамика уровня перераспределения ВВП через сводный бюджет. Описаны тенденции изменения интегрального индекса бюджетной безопасности. Исследованы особенности развития бюджетной системы Украины в сфере гендерного бюджетирования, целью которого является рост результативности расходов бюджетов за счет учета различных потребностей мужчин и женщин, сокращения гендерного разрыва. Отмечено, что стратегическим императивом для укрепления бюджетной безопасности Украины является реформирование бюджетной системы с учетом предпринимательской инициативы, экономического прагматизма и общественной ответственности.

Ключевые слова: безопасность, национальная безопасность государства, экономическая безопасность, финансовая безопасность государства, бюджетная безопасность, бюджетная система.

A. Poltorak. **Budgetary security of Ukraine: dynamics of level in the conditions of globalization changes**

The article analyzes the secure state of the budgetary system in Ukraine in 2009-2018. The features of the structure of tax revenues to the state budget is found out, the dynamics of the GDP redistribution level through the consolidated budget is studied. The tendencies of change of the integral index of budgetary security are described. The paper investigates the peculiarities of the development of the budgetary system in Ukraine in the field of gender budgeting. Its purpose is to increase the efficiency of budget expenditures by taking into account the different needs of men and women, reducing the gender gap. The article emphasizes that the strategic imperative for strengthening the budgetary security of Ukraine is the reforming of the budgetary system taking into account the entrepreneurial initiative, economic pragmatism and social responsibility.

Keywords: security, national security of the state, economic security, financial security of the state, budgetary security, budgetary system.



Ця робота ліцензована Creative Commons Attribution 4.0 International License