

УДК 336.1

JEL H56, H61

DOI 10.32782/2786-8273/2023-3-17

Скорик М.О.

кандидат економічних наук, доцент,
завідувач кафедри економічної політики та сталого розвитку,
Державний податковий університет
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3291-706X>

Maryna Skoryk
State Tax University**Харченко І.О.**

здобувач вищої освіти третього (освітньо-наукового) рівня,
Приватний вищий навчальний заклад «Європейський університет»
ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-5193-2561>

Ivan Kharchenko
Private Higher Educational Institution "European University"

ОЦІНКА БЮДЖЕТНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ТА ЗАХОДИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ЇЇ ЗМІЦНЕННЯ

ASSESSMENT OF BUDGET SECURITY OF UKRAINE AND BUDGET POLICY MEASURES TO STRENGTHEN IT

Анотація. У статті представлено концептуальні засади та функціональні напрями методики оцінки рівня бюджетної безпеки України. Автором визначено місце бюджетної безпеки як складової фінансової та економічної безпеки держави. Попри наявність найбільшого вагового коефіцієнту у складі фінансової безпеки, бюджетній безпеці відведено найменшу кількість індикаторів для розрахунку. Встановлено, що за функціональною спрямованістю чинна методика оцінювання бюджетної безпеки орієнтована на управління дефіцитом/профіцитом бюджету, діяльність бюджетних та позабюджетних фондів сектору загальнодержавного управління, обслуговування і погашення державного боргу. Внаслідок цього розрахунок законодавчо встановленого інтегрального показника бюджетної безпеки є не завжди доцільним із-за його неповноти охоплення можливих факторів впливу. Запропоновано напрямки зміцнення бюджетної безпеки України засобами бюджетної політики.

Ключові слова: бюджетна безпека, індикатори бюджетної безпеки, бюджетна політика, доходи бюджету, витрати бюджету, дефіцит бюджету, профіцит бюджету, державний борг.

Abstract. Introduction. In modern conditions, the budget system is the institutional environment that affects all aspects of the functioning of the state and determines the economic security of the state. An effective system of budgetary security is able to ensure such a state of ensuring the solvency and financial stability of state finances that enables state authorities to perform their assigned functions as efficiently as possible. Instead, the problems of the budget process, budget imbalances create destructive consequences for the socio-economic development of the state. **Purpose.** The purpose of the article is to analyze the state of budget security as a component of Ukraine's financial security and to find ways to strengthen it by means of budget policy. **Methods.** To achieve the goal of the article, general scientific methods of scientific knowledge were used, namely: dialectical approach – during the study of interrelationships and interdependence of phenomena and processes, induction – during the decomposition of elements of the system of economic and financial security, synthesis – during the determination of the relationship of indicators of the budget security and tabular method. – for visual presentation of digital information and obtained results. **Results.** Financial security is one of the main components of the economic security of the state. The high importance of financial security is indicated by the weighting factor of 0.1294, which is the highest indicator in the structure of economic security of Ukraine. Being one of the subsystems of economic security, financial security has 6 lower-order systems in its composition, among which budgetary security occupies a prominent place. Despite the greatest importance of budgetary security (0.2023) in the structure of financial security, only four indicators are quantitatively allocated to it, which is the smallest value. The analyzed indicators proved that almost all indicators in 2017–2021 were not within optimal limits. Moreover, the level of budget security of Ukraine is in a state of critical sustainability of public finances, in which Ukraine has a long-term budget deficit, significant expenditures on and growing public debt. **Conclusion.** It has been established that the current methodology for assessing budget security as part of the economic balance sheet is focused on the management of the budget deficit/surplus, the activity of budgetary and extra-budgetary funds of the sector of state management, servicing and repayment of the public debt. As a result, the calculation of the legally established integral indicator of budget security is not always appropriate due to its incomplete coverage of possible influencing factors. In order to strengthen the budgetary security of Ukraine by means of budgetary policy, it is advisable to implement: 1) construction of a structurally balanced budget, which provides not only the traditional balance of income and expenses, but also the financial stability of the budget for several upcoming periods; 2) expansion of the existing list of economic security level assessment sub-indicators of budget security to include other aspects of budget security; 3) reducing the burden on socially oriented expenditure items of the budget; 4) identification of risks and threats to the budgetary security of the state.

Keywords: budget security, budget security indicators, budget policy, budget revenues, budget expenditures, budget deficit, budget surplus, public debt.

Постановка проблеми. В сучасних умовах бюджетна система є тим інституціональним середовищем, котре впливає на всі аспекти функціонування держави та визначає економічну безпеку держави. Ефективна система бюджетної безпеки здатна забезпечити такий «...стан забезпечення платоспроможності та фінансової стійкості державних фінансів, що надає можливість органам державної влади максимально ефективно виконувати покладені на них функції» [7]. Натомість проблеми бюджетного процесу, дисбаланси бюджету створюють деструктивні наслідки для соціально-економічного розвитку та загрожують економічній безпеці держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика формування та дотримання бюджетної безпеки тривалий час була і є в центрі уваги багатьох науковців та практиків. Серед них можна виокремити дослідження А. Корнилюк, Ю. Голинського, Б. Коржа, Д. Марчак [5], В. Вареник [3] та ін. Визнаючи їх науковий доробок та практичну цінність отриманих результатів, варто зазначити, що не всі питання оцінки рівня бюджетної безпеки держави та її зміцнення є достатньо висвітленими.

Метою статті є аналіз стану бюджетної безпеки як складової фінансової безпеки України та пошук шляхів її зміцнення засобами бюджетної політики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Фінансова безпека є однією з головних складових економічної безпеки держави. Згідно Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, затверджених наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України № 1277 від 29.10.2013 р., фінансова безпека передбачає такий стан фінансової системи України, за якого створюються необхідні фінансові умови для стабільного соціально-економічного розвитку України, забезпечується її стійкість до фінансових шоків та дисбалансів, створюються умови для збереження цілісності і єдності фінансової системи України. На високу важливість фінансової безпеки вказує відведений для неї ваговий коефіцієнт в розмірі 0,1294, що є найвищим показником в структурі економічної безпеки України [7].

Будучи однією з підсистем економічної безпеки, фінансова безпека у своєму складі має 6 систем нижчого порядку, а саме: банківська безпека, безпека небанківського фінансового ринку, боргова безпека, бюджетна безпека, валютна безпека, грошово-кредитна

безпека. Серед вказаних підсистем фінансової безпеки найбільший ваговий коефіцієнт має бюджетна безпека – 0,2023. Попри найбільшу вагомість бюджетної безпеки в структурі фінансової безпеки, їй, нарівні з безпекою небанківського фінансового ринку, кількісно відводиться лише чотири індикатори, що є найменшим значенням. Для порівняння, для оцінки рівня боргової безпеки застосовується 5 індикаторів, валютної безпеки – 6 індикаторів, грошово-кредитної безпеки – 6 індикаторів, банківської безпеки – 7 індикаторів. До числа індикаторів бюджетної безпеки відносять:

- відношення дефіциту/профіциту державного бюджету до ВВП;
- рівень дефіциту/профіциту бюджетних і позабюджетних фондів сектору загальнодержавного управління по відношенню до ВВП;
- рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет держави;
- відношення обсягу сукупних платежів із обслуговування і погашення державного боргу до доходів державного бюджету.

Проаналізуємо індикатори бюджетної безпеки України за 2017–2021 рр. (табл. 1).

В 2017–2021 рр. індикатори бюджетної безпеки мали різновекторні тенденції: якщо відношення дефіциту/профіциту державного бюджету до ВВП та рівень дефіциту/профіциту бюджетних і позабюджетних фондів сектору загальнодержавного управління по відношенню до ВВП знаходилися в задовільних межах, то показники рівня перерозподілу ВВП через зведений бюджет та відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету перебували в незадовільній або критичній зоні.

Перші два показники дають інформацію про управління бюджетним дефіцитом/профіцитом як державного бюджету, так і бюджетних та позабюджетних фондів сектору загальнодержавного управління по відношенню до величини ВВП. В 2017–2019 рр. значення індикаторів не виходило за задовільні межі. Більше того, в 2017–2018 рр. відношення дефіциту/профіциту державного бюджету до ВВП нормування індикатора відбувалося в межах оптимального значення (від -2 до 3), лише в 2019 році індикатор перейшов в задовільні межі зі значенням -2,04. Можемо говорити, що в 2017–2018 рр. Україна мала оптимальну структуру бюджету з належним контролем витрат

Таблиця 1

Індикатори бюджетної безпеки України за 2017–2021 рр.

№ з/п	Індикатор	Задовільна межа	2017 р.	2018 р.	2019 р.	2020 р.	2021 р.
1	Відношення дефіциту/профіциту державного бюджету до ВВП, відсотків	Від -3 до 5	-1,61	-1,66	-2,04	-5,15	-3,65
2	Дефіцит/профіцит бюджетних та позабюджетних фондів сектору загальнодержавного управління, відсотків ВВП	Від -1 до 1	-0,03	0,21	0,10	0,31	0,33
3	Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, відсотків	від 23 до 30	34,11	33,26	32,43	32,61	30,5
4	Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету, відсотків	До 7	59,75	37,7	46,52	46,95	46,0

Джерело: розраховано за даними Державної служби статистики України [9], Міністерства фінансів України [8] та Міжнародного валютного фонду [2]

та достатніми податковими надходженнями. Однак вже в 2020 році, з поширенням пандемії COVID-19 та послідовним спадом економіки, негативне значення індикатора зросло до 5,15% ВВП. З метою стимулювання економіки та подолання негативних наслідків було прийнято Державну програму стимулювання економіки для подолання негативних наслідків, спричинених обмежувальними заходами щодо запобігання виникненню і поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, на 2020–2022 роки та план заходів з її виконання [4]. Як результат, негативне значення індексу зменшилося до -3,65% ВВП. Від'ємність значення індикатора в 2017–2021 рр. зумовлена постійним дефіцитом Державного бюджету України і вказує на дестимуляторний напрямок дії показника.

Значення іншого індикатора – дефіциту/профіциту бюджетних та позабюджетних фондів сектору загальнодержавного управління – в 2017–2021 рр. – перебувало в межах задовільного значення, а саме: від -0,03% ВВП в 2017 році до 0,33% ВВП в 2021 році. Віддаленість від оптимального значення зумовлена значною бюджетною підтримкою позабюджетних фондів, серед яких варто виокремити найбільшого «споживача» бюджетних коштів – Пенсійний фонд України, фінансування якого з бюджету постійно зростає. Для прикладу, наведемо дані за 2021 рік. Постановою Правління Пенсійного фонду України від 05 квітня 2022 року № 3-1 було подано звіт про виконання показників бюджету Пенсійного фонду України за 2021 рік:

1) фактично виконано доходи:

власні доходи – 334 185 670,9 тис. грн;

кошти Державного бюджету – 177 634 343,3 тис. грн
всього – 334 185 670,9 тис. грн

2) фактично виконано видатки:

за рахунок власних доходів – 367 207 439,7 тис. грн;

за рахунок коштів Державного бюджету – 153 737 647,0 тис. грн;

всього видатків – 520 945 086,7 тис. грн [6].

Таким чином, в дохідній частині Пенсійного фонду кошти фінансування з Державного бюджету склали 53,2%, у витратній частині – 29,5%.

Третій індикатор – рівень перерозподілу ВВП через Зведений бюджет – показує міру централізації фінансової системи держави і виступає одним із основних факторів впливу на економічний розвиток України. Значення індексу поступово знизилося з 34,11% в 2017 р. до 30,5% в 2021 р., що вказує на зменшення ролі держави в економіці. Варто зауважити, що проведення АТО з 2014 р., пандемія COVID-2019 з 2020 р. та зумовлені нею послаблення економіки не сприяли підвищенню бюджетної безпеки. Урядом України задля підвищення бюджетної безпеки було здійснено деякі заходи фіскальної консолідації, серед яких варто виокремити:

1) зміни в складі суб'єктів фінансової системи України. Зокрема, в грудні 2018 р. було розпочато поділ Державної фіскальної служби України на Державну податкову службу України та Державну митну службу України. Даний поділ був зумовлений зобов'язаннями України перед Міжнародним валютним фондом та Угодою про асоціацію з ЄС. З точки зору бюджетної безпеки дана реформа була покликана забезпечити покращення податкових правовідносин між держа-

вою та платниками податків. Вагомою подією в покращенні бюджетної безпеки України стало утворення в 2020 році Агентства з управління державним боргом, яке мало займатися управлінням бюджетним боргом та формуванням пропозицій до бюджетної політики стосовно боргу держави.

2) Запровадження механізму прозорого та автоматичного відшкодування ПДВ.

3) У 2018 році до Бюджетного кодексу України внесено норму щодо середньострокового бюджетного планування, що дозволило структурувати видатки бюджету відповідно до стратегії розвитку України.

4) Залучення України до Плану дій BEPS щодо запобігання виведенню прибутку від оподаткування та протидії розмиванню податкової бази, що дозволяє руйнувати схеми ухилення від сплати податків та наповнювати дохідну частину бюджету.

5) Бюджетна децентралізація, котра зменшує роль держави у формуванні бюджетів територіальних громад та створює можливості для автономії місцевих бюджетів.

Четвертий індикатор – відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету – є одним з найбільш проблемних для України у частині забезпечення бюджетної безпеки держави. Найменше значення цього індикатора було зафіксоване на рівні 37,7% в 2018 р., а найбільше – 59,75% в 2017 р. В 2019–2021 рр. індикатор перебував на рівні близько 46–47%, демонструючи негативну за характером дії стабільність. Зростання дефіциту бюджету, інфляційні процеси, відсутність дешевих фінансових ресурсів на зовнішніх ринках не дозволяли зменшити як обсяг сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу, так і сам індикатор. Критичною межею відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету є 16%, тоді як величина даного індикатора, фактично, майже в три рази його перевищувала. Деякого уповільнення у негативному зростанні даного індикатора та позитивних змін в управлінні державним боргом надав процес залучення з 2019 року нерезидентів до придбання ОВДП. Так, збільшення придбання ОВДП нерезидентами, за окремими оцінками, в 2019 році мало три важливі наслідки для підвищення стійкості державних фінансів України:

1) забезпечено приплив в економіку України значної кількості фінансових ресурсів (4,3 млрд дол.);

2) значне падіння ставок дохідності ОВДП з 17,58% до 11,57%;

3) часткове заміщення потреби у зовнішніх запозиченнях, в результаті якого загальний обсяг зовнішніх запозичень знизився з планових 144 млрд грн до 79,8 млрд грн [5].

Проаналізовані індикатори засвідчили, що майже всі індикатори в 2017–2021 рр. не перебували в оптимальних межах. Виняток склав індикатор відношення дефіциту/профіциту державного бюджету до ВВП в 2017–2018 рр. Такий рівень бюджетної безпеки України можна охарактеризувати як стан критичної стійкості державних фінансів, при якому Україна має довготривалий дефіцит бюджету та зростаючий державний борг. Щодо останнього, то наявність перевищуючого майже в три рази критичного значення відношення обсягу

сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету вказує на найбільшу бюджетну загрозу для України.

Як бачимо, існуюча методика оцінки рівня бюджетної безпеки, закріплена в методичних рекомендаціях оцінки рівня економічної безпеки [7], має всього лише 4 індикатори та базується здебільшого на використанні даних про дефіцит/профіцит бюджету, діяльність бюджетних та позабюджетних фондів сектору загальнодержавного управління, обслуговування і погашення державного боргу. Як зазначає В.М. Вареник з цього приводу: «У методиці не приділяється уваги оцінці обсягів та вартості внутрішньої заборгованості, не розглядається структура доходів та видатків» [3]. У зв'язку з цим, на нашу думку, розрахунок інтегрального показника бюджетної безпеки є не завжди доцільним із-за його неповноти охоплення усіх можливих факторів впливу та зумовленої цим потреби у доповненні чинної методичної рекомендації у частині розрахунку системи індикаторів бюджетної безпеки.

Оскільки бюджетна безпека є складовою бюджетної політики держави, її стан визначає реалізована державою бюджетна політика. Тому задля зміцнення бюджетної безпеки України засобами бюджетної політики нами вбачається здійснення:

1) побудови структурно збалансованого бюджету, який передбачає не лише традиційну рівновагу доходів та витрат, а й фінансову стійкість бюджету на декілька найближчих періодів. У зв'язку з цим актуальності набувають поділ доходів та витрат на постійні і одноразові (у т.ч. в окремих випадках – надзвичайно високі або низькі), формування резервів [1];

2) розширення в існуючому переліку оцінки рівня економічної безпеки субіндикаторів бюджетної безпеки, котрі б, в доповнення до управління бюджет-

ним дефіцитом/профіцитом, діяльністю бюджетних та позабюджетних фондів сектору загальнодержавного управління, обслуговуванням і погашенням державного боргу, охоплювали й інші аспекти бюджетної безпеки: внутрішня заборгованість, структура доходів та видатків бюджету, рівень їх виконання, рівень тінізації доходів бюджету тощо з відповідним оновленням формули визначення інтегрального показника бюджетної безпеки. Такі зміни в методичному забезпеченні дозволять отримати більш повну уяву про формування бюджетної безпеки держави та винайти рішення, спрямовані на її зміцнення;

3) зменшення навантаження на соціальноспрямовані видаткові статті бюджету. Розраховане згідно методики [7] відношення дефіциту/профіциту бюджету є номінальним, оскільки не відображає «прихованого» дефіциту, зумовленого фінансуванням з державного бюджету позабюджетних фондів. Цього можна уникнути, наприклад, шляхом чіткого розмежування функцій фінансування соціального захисту населення на визначених законодавством ієрархічних рівнях, впровадження недержавної моделі пенсійного забезпечення, надання більш якісних соціальних послуг;

4) ідентифікації ризиків та загроз для бюджетної безпеки держави, що сприятиме захищеності бюджету від негативного впливу внутрішніх та зовнішніх факторів.

Висновки. Проведене дослідження та висновки не є вичерпними з огляду методики оцінювання бюджетної безпеки та заходів бюджетної політики щодо її зміцнення, лише вказує на наявні проблеми та окремі дії щодо їх вирішення. Отримані результати можуть бути зручним орієнтиром для тих, хто продовжує таку роботу у напрямку зменшення бюджетних ризиків та загроз, методичного забезпечення оцінки бюджетної безпеки, управління бюджетною безпекою засобами бюджетної політики.

Бібліографічний список:

1. Achieving a Structurally Balanced Budget / The Government Finance Officers Association. URL: <https://www.gfoa.org/materials/achieving-a-structurally-balanced-budget>
2. World economic outlook / Міжнародний валютний фонд. URL: <https://mof.gov.ua/uk> (дата звернення: 16.12.2023).
3. Вареник В. М. Оцінка бюджетної безпеки України. *Європейський вектор економічного розвитку*. 2015. № 1 (18). URL: <https://eurodev.duan.edu.ua/images/PDF/2015/1/5.pdf>
4. Державна програма стимулювання економіки для подолання негативних наслідків, спричинених обмежувальними заходами щодо запобігання виникненню і поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, на 2020–2022 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 27.05.2020 р. № 534. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/534-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 16.12.2023).
5. Корнилюк А., Голинський Ю., Корж Б. Державний бюджет-2019. Аналіз виконання та уроки, які варто вивчити / за заг. ред. Д. Марчак. Центр аналізу публічних фінансів та публічного врядування. Київ, 2020. URL: <https://kse.ua/wp-content/uploads/2020/06/Doslidzhennya-Derzhavniy-byudzhets-2019.-Analiz-vikonannya-ta-uroki-yaki-var-to-vivchiti.pdf>
6. Постанова Правління Пенсійного фонду України від 05 квітня 2022 року № 3-1 URL: https://docs.google.com/viewer?url=https://www.pfu.gov.ua/content/uploads/2021/03/Zvit_2020_z_byudzhedom.pdf (дата звернення: 16.12.2023).
7. Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 № 1277. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13#Text> (дата звернення: 16.12.2023).
8. Показники виконання Державного бюджету України. URL: <http://www.minfin.gov.ua/> (дата звернення: 16.12.2023).
9. Статистичний щорічник України. URL: <https://ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 16.12.2023).

References:

1. Achieving a Structurally Balanced Budget. The Government Finance Officers Association. Available at: <https://www.gfoa.org/materials/achieving-a-structurally-balanced-budget>
2. World economic outlook. IMF. Available at: <https://mof.gov.ua/uk> (accessed December 16, 2023).
3. Varenik V. M. (2015) Otsinka biudzhethoi bezpeky Ukrainy [Assessment of budget security of Ukraine]. *Yevropeiskiyi vektor ekonomichnoho rozvytku*, no. 1 (18). Available at: <https://eurodev.duan.edu.ua/images/PDF/2015/1/5.pdf>

Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 27.05.2020 r. № 534 "Derzhavna prohrama stymuliuvannia ekonomiky dlia podolannia nehatyvnykh naslidkiv, sprychynenykh obmezhuvalnymy zakhodamy shchodo zapobihannia vynykenniu i poshyrenniu hostroi respiratornoi khvoroby COVID-19, sprychynenoi koronavirusom SARS-CoV-2, na 2020–2022 roky" [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 534 dated 27.05.2020 "State program to stimulate the economy to overcome the negative consequences caused by restrictive measures to prevent the emergence and spread of the acute respiratory disease COVID-19 caused by the SARS-CoV-2 coronavirus for 2020–2022"]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/534-2020-%D0%BF#Text> (accessed December 16, 2023).

4. Marchak D. (2020) Derzhavnyi biudzhets-2019. Analiz vykonannia ta uroky, yaki varto vuvchyty: kolektyvne avtorstvo [State budget-2019. Performance Analysis and Lessons to Learn: Collective Authorship]. Center for the Analysis of Public Finances and Public Governance. Available at: <https://kse.ua/wp-content/uploads/2020/06/Doslidzhennya-Derzhavniy-byudzhets-2019.-Analiz-vikonannya-ta-uroki-yaki-varto-vivchiti.pdf>

5. Postanova Pravlinnia Pensiinoho fondu Ukrainy vid 05 kvitnia 2022 roku № 3-1 [Resolution of the Board of the Pension Fund of Ukraine dated April 5, 2022 No. 3-1]. Available at: https://docs.google.com/viewer?url=https://www.pfu.gov.ua/content/uploads/2021/03/Zvit_2020_z_byudzhetom.pdf (accessed December 16, 2023).

6. Metodychni rekomendatsii shchodo rozrakhunku rivnia ekonomichnoi bezpeky Ukrainy [Methodological recommendations for calculating the level of economic security of Ukraine]. Available at: http://cct.com.ua/2013/29.10.2013_1277.htm (accessed December 16, 2023).

7. Pokaznyky vykonannia Derzhavnogo biudzhetu Ukrainy [Performance indicators of the State Budget of Ukraine]. Available at: <http://www.minfin.gov.ua/> (accessed December 16, 2023).

8. Statystychnyi shchorichnyk Ukrainy [Statistical yearbook of Ukraine]. Available at: <https://ukrstat.gov.ua/> (accessed December 16, 2023).

Стаття надійшла до редакції 29.12.2023