

*Куценко Т.Ф.,**к.е.н., доцент,**доцент кафедри макроекономіки та державного управління,  
Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана**Мартінович П.Г.,**студент факультету інженерних систем і технологій,**Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана*

## ГАРАНТУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ БЕЗПЕКИ ЯК СТРАТЕГІЧНИЙ ПРІОРИТЕТ СУЧАСНИХ ЕКОНОМІЧНИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ

**Анотація.** У статті розглядаються ключові економічні аспекти бюджетної безпеки України у контексті нової моделі зростання національної економіки «Україна-2020». Стратегія передбачає реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави, виконання яких вимагає, зокрема, високого рівня бюджетної безпеки. З економічної точки зору, бюджетна безпека виражає здатність держави за допомогою бюджету виконувати властиві їй функції та завдання. Відтак, гарантування бюджетної безпеки держави знаходиться серед ключових завдань при реалізації її стратегічних соціально-економічних пріоритетів.

**Ключові слова:** бюджет, бюджетна безпека, бюджетна політика, дефіцит, економічні реформи, «Україна-2020».

**Постановка проблеми.** Системна криза у воєнній, економічній та соціальній сферах функціонування держави намагається поглинути Україну, затягнути український народ у безодню повного краху. Тому публікація 12 січня 2015 року Указу Президента України № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» викликала велику надію в суспільства [1]. Стратегія визначає цілі, напрями, пріоритети розвитку країни, а також показники досягнення цих цілей. Метою реформ визначено досягнення європейських стандартів життя та гідного місця України в світі.

При цьому реалізація ключових соціально-економічних пріоритетів в Україні в конститутивних моментах залежить від адекватності та ефективності інструментів фіскальної та монетарної політики. Бюджет при цьому розглядається як ключовий тактичний інструмент реалізації завдань економічної стратегії, а бюджетна політика – покликана забезпечувати виконання державою власних функцій, тим самим генеруючи її дієздатність у процесі формування та досягнення основних завдань соціально-економічного розвитку. Від ефективності виконання бюджетом завдань і функціональної збалансованості бюджетної політики, що спрямована на гарантування бюджетної безпеки країни, значною мірою залежатиме результативність анонсованих реформ.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми бюджетної безпеки розглядаються фахівцями з державних фінансів та експертами з питань національної безпеки досить жваво, робляться акценти на тих чи інших її аспектах, зокрема у працях таких вчених, як О. Барановський, Л. Борщ, В. Соловйов, В. Геєць, Г. Дарнопих, М. Єрмошенко, Я. Жаліло, В. Мунтян, В. Предборський, А. Сухоруков, О. Користін, В. Андрощук, О. Колісник, І. Дідович, В. Федосов, І. Луцик, В. Рудик та ін.

**Виділення не виділених раніше частин загальної проблеми.** Питання бюджетної безпеки, що розглядаються в науко-

вій літературі, очевидно є дуже актуальними в умовах нинішніх українських реалій. Особливо важливо розглядати ці питання у контексті економічних реформ, які заявлені та реалізуються Урядом, акцентуючи увагу саме на безальтернативному виборі в якості одного із стратегічних пріоритетів цих реформ, насамперед – гарантування бюджетної безпеки України.

**Мета статті.** Метою статі є обґрунтувати необхідність гарантування бюджетної безпеки в якості стратегічного пріоритету сучасних економічних реформ в Україні, що нині відбуваються, на основі визначальної ролі бюджету як матеріальної бази реалізації довгострокової стратегії розвитку країни.

**Виклад основного матеріалу.** Бюджетна безпека держави є невід’ємною детермінантою стратегії соціально-економічного розвитку держави. Гарантування бюджетної безпеки є винятковою прерогативою держави. Ніхто інший не в змозі вирішити це завдання. Відповідно до Наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України» № 1277 від 29 жовтня 2013 року, «бюджетна безпека» – це стан забезпечення платоспроможності та фінансової стійкості державних фінансів, що надає можливість органам державної влади максимально ефективно виконувати покладені на них функції [2, с. 43].

У цілому бюджетна безпека держави зумовлюється процесом бюджетотворення, рівнем бюджетної дисципліни, своєчасністю прийняття та характером касового виконання бюджету, розміром бюджету, рівнем перерозподілу ВВП через бюджет, розміром, характером та рівнем дефіциту бюджету, методами фінансування дефіциту тощо, які загалом формують її загальні цільові критерії.

Нестабільність у цій сфері не дозволяє забезпечити відповідний рівень економічного зростання, ускладнює здійснення ефективної реструктуризації економіки, здійснює негативний вплив на макроекономічну, банківську, боргову сфери в Україні. За такої ситуації, коли відбувається значна дестабілізація економіки, постає необхідність комплексного підходу до постійного моніторингу та аналізу параметрів стану системи державних фінансів в цілому та показників бюджетної безпеки зокрема.

Сьогодні, у зв’язку з обраним європейським вектором розвитку, потрібно враховувати у першу чергу стандарти та вимоги ЄС. Вже передбачаються певні заходи адаптації до нової європейської тенденції розвитку. Так, однією із 62-х реформ, що проголошені у Стратегії «Україна-2020», є реформа фінансового контролю держави та стабілізації державного бюджету [3]. Також серед 25 ключових показників розвитку України базовими визначені: 1) максимальне відношення загального дефіциту бюджету, включно з НАК «Нафтогаз України», до ВВП

(див. рис. 1, 2) максимальне відношення загального державного боргу до ВВП (див. рис. 2).

У той же час дослідження основних показників бюджетної безпеки свідчать про те, що бюджет України є дефіцитним протягом останніх багатьох років. Так, найважливіший показник, що ілюстрував стан бюджетної сфери України загалом і бюджетної безпеки зокрема, окрім дефіциту державного бюджету (див. рис. 3), – загальний обсяг фіскального розриву в країні, або обсяг тих коштів, яких не вистачає на покриття всіх «дірок» сфери державних фінансів, за офіційними даними ще на 1.04.2014 року склав 289 млрд грн, що практично було тотожним сумі доходів державного бюджету на 2014 рік.

Таким чином, загалом у 2014 р. Україна має загальний обсяг фіскального розриву 289 млрд грн, що практично тотожне сумі державного бюджету на поточний рік. Не вистачає такої ж суми, як і всі доходи і збори, які будуть відбуватися у 2014 р. [5]. Варто також врахувати, що за три роки в офшорні

зони було виведено 70 млрд дол. США, що вимагає окремого дослідження з метою вирішення проблеми.

Також варто виокремити три ключові державні монополії, які також перебувають у фактичному неплатоспроможному стані (див. рис. 4). Дефіцит НАК «Нафтогаз України» у 2014 році склав 33,4 млрд грн. Проте загальні борги НАК «Нафтогаз України», крім вищезазначених, перед кредиторами склали станом на 1.04.2014 майже 85 млрд грн. Друга компанія – Державне агентство автомобільних доріг «Укравтодор» – залучила і не повернула загалом 37 млрд грн. Третя – «Укрзалізниця» – взяла кредити і не повернула додатково 24 млрд грн. До 289 млрд грн варто додати квазіфіскальний дефіцит основних монополістів, які були щойно зазначені: НАК, Укравтодор, Укрзалізниця на загальну суму –140 млрд грн.

Отже, фіскальний дефіцит, який складається з фіскального розриву у розмірі 289 млрд грн і квазіфіскального дефіциту, який складається з боргів державних компаній, вже перевалив за 500 млрд грн [6].



Рис. 1. Максимальне відношення загального дефіциту бюджету (включно з НАК «Нафтогаз України»), до ВВП за даними прогнозу МВФ (Україна 2014) / Маастрихтські критерії конвергенції (Україна 2020) / за даними Eurostat (максимальне та мінімальне значення серед країн ЄС) [3]



Рис. 2. Максимальне відношення загального державного боргу до ВВП за даними прогнозу МВФ (Україна 2014) / Маастрихтські критерії конвергенції (Україна 2020) / за даними Eurostat (максимальне та мінімальне значення серед країн ЄС) [3]

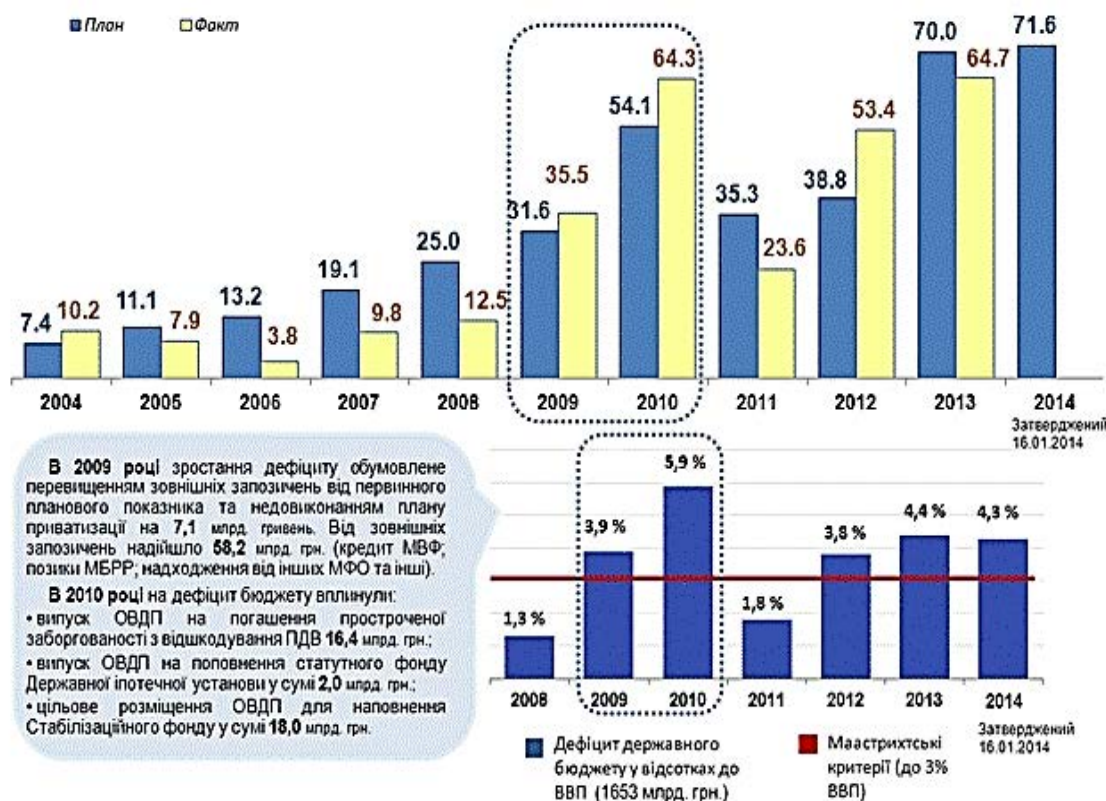


Рис. 3. Динаміка дефіциту державного бюджету України за період 2004–2014 рр.



Щодо ситуації з бюджетом на 2015 рік за даними Міністерства фінансів України варто розглянути його основні параметри (таблиця 1) з урахуванням додаткових видатків (таблиця 2) та реформи міжбюджетних відносин [7].

Таблиця 1  
Основні параметри зведеного бюджету – 2015, млрд грн

	2015 (затверджений)	2015 (зміни)	Приріст	%
<b>ВВП</b>	1721	1850		
<b>Доходи</b>	576	599	22,5	3,9
у % до ВВП	33,5	32,4	-	1,1
<b>Видатки</b>	628	664	35,7	5,7
у % до ВВП	36,5	35,9	-	0,6
<b>Кредитування</b>	11,7	11,2	-	0,5
у % до ВВП	0,7	0,6	-	0,1
<b>Дефіцит</b>	63,7	76,3	12,6	
у % до ВВП	3,7	4,1	+ 0,4	

Складено на основі джерела [7]

У світлі виконання Стратегії «Україна-2020» реформа міжбюджетних відносин – це стимул для місцевих громад ефективніше наповнювати свої кошториси, переходити на самозабезпечення та ощадно планувати свої видатки. З коментарів міністра фінансів України Н. Ярьсько щодо заходів, які розпочаті в Україні у цій сфері, частина нових місцевих податків дозволить закумуляувати у загальному фонді місцевих бюджетів додаткового ресурсу до 25 млрд грн. В цілому ж, враховуючи нову систему міжбюджетних трансфертів, додатковий ресурс місцевих бюджетів лише в поточному 2015 році складе близько 45 млрд грн.

Починаючи з 2015 року, джерела наповнення місцевих бюджетів було розширено за рахунок передачі з державного бюджету на місця цілої низки податків, а також запровадження нових зборів. Зокрема, тепер місцева влада буде збирати 100% плати за надання адміністративних послуг, 100% державного мита, 10% податку на прибуток підприємств.

Таблиця 2

Додаткові видатки, що відображені у змінах до зведеного бюджету – 2015, млрд грн

Обслуговування державного боргу	+ 21,5
Допомога переселенцям із зони АТО	+ 2,9
Збільшення субсидій для компенсації підвищення тарифів	+ 12,5
Дитяча онкологія, гемодіаліз, придбання маммографів	+ 0,4
Перегляд видатків, залежних від курсу гривні	+ 1,3
Фінансова підтримка АПК	+ 0,3
Виплата простроченої заборгованості шахтарям за 2014 р.	+ 0,2
Видатки місцевих бюджетів на виконання власних повноважень	+ 0,3
Реалізація програм допомоги Європейського Союзу	+ 0,4
Зменшення трансферту Пенсійного Фонду	- 3,9
Реформування освітньої галузі	- 0,3
Інші зменшення видатків	- 0,2
<b>ВСЬОГО</b>	<b>35,7</b>

Складено на основі джерела [7]

Разом з тим у місцеві бюджети надходять збори з роздрібною продажу підакцизних товарів (пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, нафтопродуктів) за ставкою 5% вартості реалізованого товару. Крім того, їхні доходи поповняться податком на нерухомість, яким відтепер оподатковується і комерційне (нежитлове) майно, податком на автомобілі з великим об'ємом двигуна, 80% екологічного податку (замість 35%) та 25% плати за надра. І найголовніше – тепер саме місцева влада буде вирішувати, на які потреби вона може витратити ці кошти [7].

Отже, бюджет України нині перебуває під впливом цілої низки факторів, які значно залежні від внутрішньої ситуації у зв'язку з кризою у війсьній, економічній та соціальній сферах, а також від політичних рішень, зокрема у фінансовій політиці держави щодо економічних реформ.

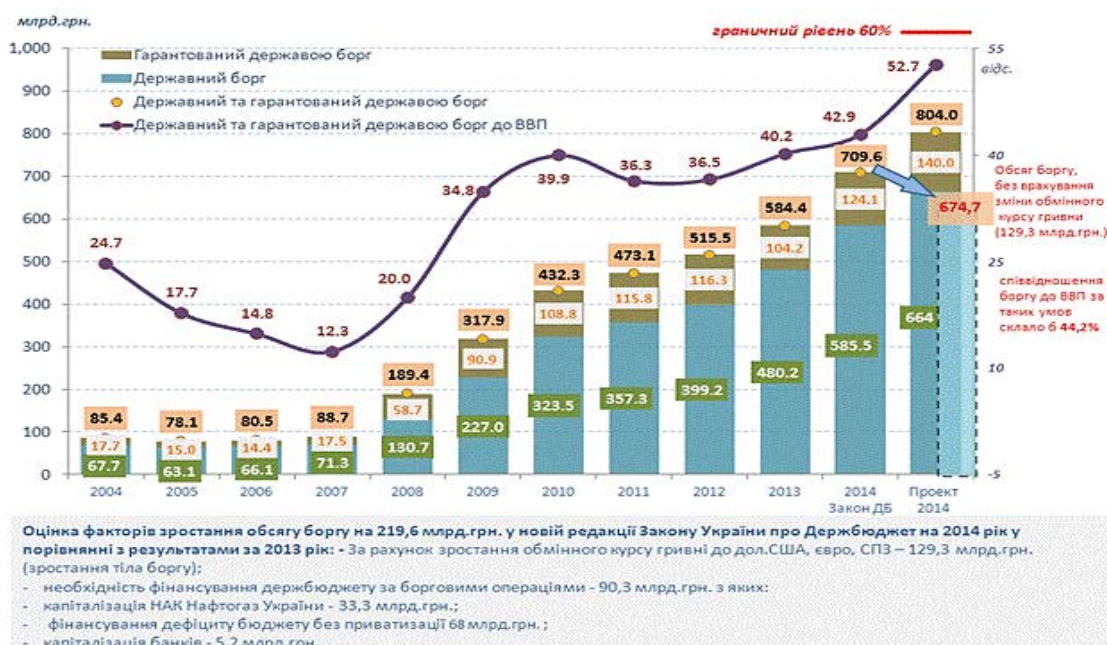


Рис. 4. Динаміка державного та гарантованого державою боргу України у 2004–2014 рр. [6]

На сьогодні значним тягарем для бюджету є необхідність обслуговування значних сум міжнародних кредитів, отриманих Україною ще під час погіршення внутрішньої економічної ситуації протягом глобальної фінансової кризи, а також і в наступні роки за певних причин, зокрема і в останній період у зв'язку із зростанням військових витрат задля протистояння військовій агресії Росії та необхідності пошуків джерел для подолання кризи.

Якщо у 2011 році співвідношення до ВВП боргового навантаження було 36%, то за останні три роки борги України перед іноземними і внутрішніми кредиторами зросли вдвічі. Було позичено 37 млрд дол. США.

Загальний обсяг боргу вже на 1.04.2014 року вже перевищив 800 млрд грн і практично підійшов до критичного рівня – 52,7% ВВП (відповідно до вимог ЄС – 60% державного боргу по відношенню до ВВП) (див. рис. 4).

За даними НБУ, у 2014 році загальна сума державного і гарантованого державою боргу в гривневому еквіваленті зросла у 1,9 рази – до 1100,8 млрд грн і сягнула 70,3% ВВП [8]. Суттєвий вплив на зростання боргу мала девальвація гривні, урахувуючи валютну складову (в останні роки становила в середньому близько 65%). Водночас у доларовому еквіваленті державний та гарантований борг знизився на 3,4 млрд дол.

США – до 69,8 млрд дол. США. Під час використання доларового ВВП, що базується на середньому за рік обмінному курсі, рівень боргу відносно ВВП становив близько 53%. Для країн з високим рівнем доларизації, до яких можна віднести й Україну, у світовій практиці достатньо часто використовується саме такий метод розрахунку [8].

За нинішніх обставин, коли значно посилюється вплив на українську економіку, зокрема, неекономічних чинників – воєнних, інформаційно-психологічних, соціальних й адміністративних, та помітно зріс безпосередній і опосередкований вплив інших держав на розвиток економічних процесів у країні, загалом фінансово-політична ситуація в Україні відображає особливі загрози бюджетній безпеці на всіх рівнях (див. рис. 5), про що наголошують багато науковців та практиків.

Це доводить, що гарантування бюджетної безпеки держави знаходиться серед ключових завдань при реалізації її стратегічних соціально-економічних пріоритетів з метою виконання Стратегії «Україна-2020» та вимагає термінових дієвих кроків з боку держави.

**Висновки і пропозиції.** Ситуація у сфері державних фінансів України, яка відзначається високим рівнем державної заборгованості за останній період, зокрема 2013–2015 роки, характеризується також значним дефіцитом, скорочення якого

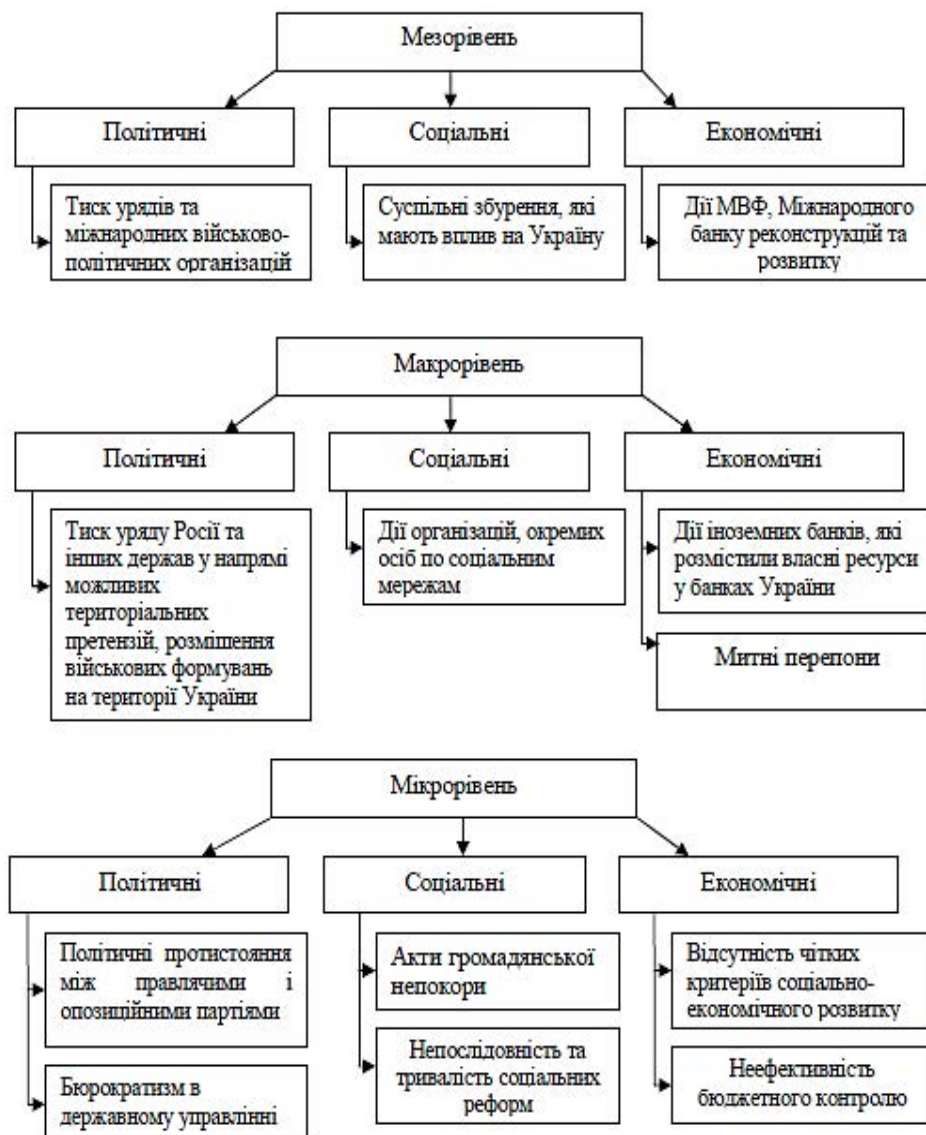


Рис. 5. Класифікація загроз бюджетній безпеці [9, с. 69]

не очікується в середньостроковій перспективі. Натомість прогнозується збільшення навантаження на фінансову політику України внаслідок багатьох чинників: зростання військових витрат задля протистояння військовій агресії Росії, певні зміни, пов'язані з бюджетною децентралізацією та прийняттям реформаторських податкових змін, запроваджених урядом у зв'язку з поглибленням кризи, також інших чинників, зокрема несприятливого розвитку як демографічної ситуації, так і соціальної загалом.

Отже, проведені дослідження демонструють досить скрутну ситуацію у сфері державних фінансів України та максимально актуалізують проблему зміцнення бюджетної безпеки, зокрема. Очевидним є те, що ефективне реформування усіх сфер економіки на виконання Стратегії «Україна-2020», насамперед системи державних фінансів, неможливе без гарантування бюджетної безпеки. Саме реалізація практичних кроків щодо її зміцнення в якості стратегічного пріоритету сучасних українських реформ дасть поштовх до позитивних змін у соціальній та економічній сферах держави, прокладіє траєкторію українського шляху виходу з глибокої кризи.

#### *Література:*

1. Указ Президента України № 5/2015 Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.
2. Користін О.Е. Економічна безпека : навч. посіб. / О.Е. Користін, О.І. Барановський. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 368 с.
3. Реформи в Україні [Електронний ресурс]. – Стратегія-2020. – Режим доступу : <http://reforms.in.ua/2020/>.
4. За крок до дефолту. Реальний стан української економіки. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.
5. Виступ Прем'єр-міністра України Арсенія Яценюка у Верховній Раді 27 березня 2014 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=247147805&utm](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247147805&utm).
6. Стан української економіки та необхідні заходи для її стабілізації. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.
7. Інфографіка: Основні параметри Бюджету-2015, пропонувані Урядом [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>.
8. НБУ: Інфляційний звіт. Березень, 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bank.gov.ua>.
9. Колісник О. Конфлікт інтересів як джерело загроз бюджетній безпеці держави // Проблеми фінансової теорії та практики в постстабілізаційний період : матеріали наук. конф. проф-виклад. складу (м. Тернопіль, 13 квіт. 2006 р.). / гол. ред. кол. Юрій С.І. – Тернопіль : ТДЕУ, 2006. – С. 69.

#### **Куценко Т.Ф., Мартинович П.Г. Гарантирование бюджетной безопасности как стратегический приоритет современных экономических реформ в Украине**

**Аннотация.** В статье рассматриваются ключевые экономические аспекты бюджетной безопасности Украины в контексте новой модели роста национальной экономики «Украина-2020». Стратегия предусматривает реализацию 62 реформ и программ развития государства, выполнение которых требует, в частности, высокого уровня бюджетной безопасности. С экономической точки зрения, бюджетная безопасность выражает способность государства с помощью бюджета выполнять присущие ей функции и задачи. Следовательно, гарантирование бюджетной безопасности государства находится среди ключевых задач при реализации ее стратегических социально-экономических приоритетов.

**Ключевые слова:** бюджет, бюджетная безопасность, бюджетная политика, дефицит, экономические реформы, «Украина-2020».

#### **Kutsenko T.F., Martynovich P.G. Guaranteeing budget security as a strategic priority of economic reforms in Ukraine**

**Summary.** The article examines key economic aspects of budget security of Ukraine in the context of a new model of growth of the national economy «Ukraine-2020». The strategy involves the implementation of 62 reforms and programs development of the state, fulfillment of which requires a particularly high-level budget security. From an economic point of view, budget security is the ability of the state through the budget to perform its specific functions and tasks. Therefore, ensuring budget security is among the key challenges in implementing its strategic socio-economic priorities.

**Keywords:** budget, budget security, fiscal policy, deficit, economic reforms, «Ukraine-2020».