

АНАЛІЗ БЮДЖЕТНИХ ЗАГРОЗ ТА ЇХ ВПЛИВУ НА ФІНАНСОВУ БЕЗПЕКУ УКРАЇНИ

***Анотація.** В статті здійснено оцінку ключових бюджетних загроз, досліджено особливості їх впливу на фінансову безпеку України. Доведено, що між економічними загрозами національної безпеки і загрозами в бюджетній сфері існує причинно-наслідкова залежність. Доповнено наявну у вітчизняній літературі класифікацію загроз бюджетній безпеці. Здійснено аналіз окремих загроз бюджетній безпеці та запропоновано їх класифікацію.*

***Ключові слова:** бюджетні загрози, фінансова безпека, бюджетна безпека, бюджетна система, загрози економічній безпеці.*

***Annotation.** The article analyzed key budget danger, investigated the peculiarities of its influence on the financial security of Ukraine. It proved that the so called reason-consequence dependence could be found between the economic danger to national security and the danger in the budget sphere. It proved the classification of danger to budget security that has been found in native researches. It analyzed some danger to budget security and proposed its classification.*

It proposed the following characteristics to the classification of danger to budget security: the real danger (the division of danger from the point of real possibility of its rise); global, state, regional, local (the division of danger from the point of its territorial location); primary and secondary (the division of danger according to the character of reason-consequence relations between them, as well

¹ аспірант кафедри фінансів Національної академії статистики, обліку та аудиту; науковий керівник: Момотюк Л.Є. – д.е.н., професор, проректор з науково-педагогічної та виховної роботи Національної академії статистики, обліку та аудиту.

as caused damage); subject and object (the division of danger according to reasons of its rise).

It classified the danger to budget security as the revealing danger in two situations: in statistics – danger of budget incomes, danger of budget expenses; in dynamics – danger of providing every level of budget process. Such an approach helps register the real and potential danger to the state and local budgets security, as well as form alternative behavior after the problem of identification and classification of danger.

Key words: *budget danger, financial security, budget security, budget system, danger to economic security.*

Аннотація. *В статті здійснено оцінку ключових бюджетних загроз, досліджено особливості їх впливу на фінансову безпеку України. Доведено, що між економічними загрозами національної безпеки та загрозами в бюджетній сфері існує причинно-наслідкова залежність. Додано наявну в українській літературі класифікацію загроз бюджетній безпеці. Здійснено аналіз окремих загроз бюджетній безпеці та запропоновано їх класифікацію.*

Ключевые слова: *бюджетные угрозы, финансовая безопасность, бюджетная безопасность, бюджетная система, угрозы экономической безопасности.*

Постановка проблеми. *Формування дієвої системи бюджетної безпеки передбачає чітке визначення ризиків та джерел потенційних загроз, а також наявних і необхідних ресурсів для їх нейтралізації. Зауважимо, що кожна стадія фінансової діяльності держави пов'язана з можливістю виникнення бюджетних ризиків та загроз. Напруженість у фіскальній сфері значною мірою обумовлює неефективність державних витратків і одночасно низьку зацікавленість у забезпеченні фінансової дисципліни в бюджетах усіх*

рівнів. При цьому особливого значення мають процеси гарантування бюджетної безпеки, оскільки її забезпечення є ключовою умовою економічної стабільності в країні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, що стосуються економічної безпеки держави висвітлені у працях таких зарубіжних та вітчизняних дослідників як О. Власюк [1], В. Сенчагов [2], та ін. Серед вітчизняних вчених, праці яких відіграють суттєву роль у вивченні проблематики бюджетної системи, відомі Т. Бондарук [3], І. Луніна [4], та ін., які зосереджували увагу в основному на проблемах формування міжбюджетних відносин. На сьогодні не висвітленими залишається багато проблем щодо визначення бюджетних загроз та мінімізації їх впливу на бюджетну безпеку, що й обумовило актуальність і необхідність подальшого розгляду цих питань.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Метою статті є аналіз бюджетних загроз та дослідження особливостей їх впливу на фінансову безпеку України.

Викладення основного матеріалу. Загрози національній безпеці Законом України «Про основи національної безпеки України» визначено як «наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України» [5]. Загрози бюджетній безпеці держави, на наш погляд, можна визначити як потенційно можливі явища і чинники негативного характеру економіки, що впливають на бюджетну сферу, в цілому і/або на її окремі елементи, що дестабілізують економічну ситуацію в країні і суспільстві, що перешкоджають звичайному розвитку, а також що завдають значного збитку найважливішим інтересам особи, суспільства і держави у бюджетній сфері.

Оцінка кризових ситуацій у фінансовій сфері пов'язана з виявленням і аналізом реальних, а також потенційних загроз фінансової безпеки в різних її сегментах. Багато деструктивних процесів у фінансових відносинах мають багатофакторний характер і пов'язані як функціонально, так і структурно з

багатьма макро- і мікропроцесами розвитку економіки країни, що утрудняє виявлення і локалізацію загроз безпеки саме у фінансовій сфері. У будь-якій фінансово-економічній діяльності можуть мати місце явища і процеси негативного характеру, що вимагають ретельного аналізу, оцінки можливих наслідків, розробки заходів по їх подоланню, що вимагає певної систематизації таких явищ і процесів, їх об'єднання в групи за схожими ознаками. Стосовно опрацювання проблем фінансової безпеки усі негативні явища і процеси у фінансовій сфері групуються в загрози [6]. При цьому, чим менше загроз для фінансової сфери економіки, тим ефективніше вона працює.

Рівень загроз бюджетній безпеці держави є величиною не постійною – він змінюється разом із загальноекономічною ситуацією. При цьому деяких загроз бюджетній безпеці слабшає або зовсім припиняється, а інших – посилюється, виникає вірогідність виникнення нових загроз. Потрібне постійне відстеження цих змін і узгодження бюджетної і податкової політики держави.

Єдиної загальноприйнятої класифікації загроз бюджетної безпеки на сьогодні у вітчизняній науці не існує, тому ми приведемо найбільш поширену, на наш погляд, класифікацію загроз, яку виділяють у економічній та фінансовій сферах і спробуємо її адаптувати до бюджетної сфери:

відносно до об'єкта загрози поділяють на: зовнішні та внутрішні.

за вірогідністю виникнення: маловірогідні; вірогідні;

залежно від причин виникнення: стихійні; умисні;

за величиною збитку: значні; незначні.

Досліджуючи загрози економічній безпеці держави Користін О. Є. пропонує згрупувати їх в такі блоки [7]:

1. Зростання майнової, фінансової і матеріальної диференціації населення, підвищення рівня його бідності, що ведуть до дестабілізації соціального порядку.

2. Деформація структури економіки України, серед ряду причин називаючи і таку як збільшення зовнішнього боргу і пов'язане з цим збільшення витрат бюджету на його погашення.

3. Посилення нерівномірності соціально-економічного розвитку регіонів, викликане такими факторами, як: об'єктивні розходження в рівні соціально-економічного розвитку регіонів, наявність депресивних, кризових і відсталих в економічних відносинах районів на тлі структурних зрушень у промисловому виробництві, що супроводжуються різким зменшенням частки обробних галузей;

4. Криміналізація суспільства і господарської діяльності. Основними факторами цієї загрози є: зниження системи державного контролю, результатом якого стало розширення діяльності кримінальних структур на внутрішньому фінансовому ринку, у сфері приватизації, експортно-імпортних операцій тощо [7].

Загрози економічній безпеці З. С. Варналій [8] і О. Є. Користін [7] пропонують класифікувати за такими параметрами:

- місцем виникнення: внутрішні; зовнішні;
- ступенем небезпеки: особливо небезпечні; небезпечні;
- можливістю здійснення: реальні; потенційні;
- масштабами здійснення: загальнонаціональні; локальні; індивідуальні;
- тривалістю дії: тимчасові; постійні;
- сферою спрямування: виробничі; фінансові; експортно-імпортні; технологічні; інституційні; військово-економічні; соціально-економічні; демографо-економічні; еколого-економічні та ін.;
- ставленням до них: об'єктивні; суб'єктивні;
- характером спрямування: прямі; непрямі.

Зміст загрози безпосередньо пов'язаний з її формою, під якою розуміють способи зовнішнього вираження загрози. Форма надає змісту загрози фактичну визначеність в об'єктивному світі, зумовлює її межі. Завдяки формі загроза стає доступною для дослідження і оцінки [8].

Вважаємо доцільним доповнити вже наявну у вітчизняній літературі класифікацію загроз економічній безпеці її наступними ознаками.

Реальність загроз – розподіл загроз з точки зору оцінки можливості їх виникнення. При цьому вважаємо за необхідне звернути увагу, передусім, на потенційні загрози, які, як правило, слабо прораховуються, а їх наслідки бувають значними.

Глобальні, державні, регіональні, локальні – розподіл загроз *залежно від їх територіального розміщення*. У основу покладений розмір наслідків, який зумовлюють ці загрози.

Первинні і вторинні – розподіл загроз *залежно від характеру причинно-наслідкових зв'язків між ними і нанесеного збитку*. При цьому виявляється, чи спричиняє збиток ще і втрати в інших сферах (наприклад, дефіцит бюджетних ресурсів призводить до виникнення значних проблем в соціальній сфері).

Суб'єктивні і об'єктивні – розподіл загроз *залежно від причин їх виникнення*. Основною причиною суб'єктивних загроз є усвідомлення шкідливої дії окремих економічних суб'єктів, або неефективна робота окремих відповідальних осіб. Об'єктивні загрози пов'язані з обставинами непереборної сили або схожими з ними по суті і джерелах виникнення обставинами.

У межах цього дослідження, коротко розглянемо найбільш поширений в сучасній науці підхід до розподілу загроз економічної безпеки України на зовнішні і внутрішні.

Слід зазначити, що під внутрішніми загрозами розуміють сукупність негативних умов і чинників, джерелом виникнення яких є дана економічна система; зовнішні загрози – сукупність умов і чинників, що сформувалися в економічних системах вищого рівня ієрархії по відношенню до даної системи. Таким чином, одна і та ж загроза залежно від рівня ієрархії досліджуваної системи може трактуватися і як внутрішня, і як зовнішня [7].

Внутрішні загрози фінансовій та бюджетній безпеці – це ті фактори, що мають місце всередині держави. Ці фактори, як правило, або залишаються лише внутрішніми, або набувають розвитку й спричиняють за собою зовнішні загрози [9].

До зовнішніх загроз в першу чергу відносять агресивну поведінку інших держав, які реалізують свої національні інтереси у сфері економіки і фінансів на національній території. Зовнішні загрози економічній безпеці України обумовлені як об'єктивними процесами, що відбуваються у світовій економіці (стрімкий розвиток процесу глобалізації, нестійкість світової фінансової системи тощо), так і проблемами безпосередньо економічної, фінансової і бюджетної політики.

Таким чином, зовнішні загрози фінансової та бюджетної безпеки мають джерела не лише зовні, але і усередині країни. Їх врахування і повноцінний аналіз зовнішніх загроз фінансової безпеки можливий лише за умови дотримання трьох взаємозв'язаних процесів: глобальних, внутрішніх економічних трансформацій і кон'юнктурного (поточного) стану економіки. Усі ці загрози цілком реальні і мають довготривалий характер – необхідні час і значні зусилля для їх нейтралізації.

Внутрішні загрози фінансової безпеки, при усій важливості зовнішніх загроз і небезпек, є ключовими. Причини їх виникнення обумовлені неадекватною економічною, фінансовою, бюджетною політикою, низькою ефективністю управління державними і місцевими фінансовими коштами, слабкою нормативно-правовою базою, яка регламентує бюджетний процес. До названих причин слід віднести і відсутність цілісної системи фінансового контролю, слабкість інститутів державного контролю на місцевому рівні, нерозвиненість фінансового контролю на місцевому рівні.

Очевидно, що тривале збереження внутрішніх загроз в національній економіці країни робить її вразливою і у світовому масштабі. Так, наприклад, в умовах погіршення соціально-економічної динаміки розвитку України, зумовлених дестабілізуючими діями Російської Федерації, рецесійними

явищами в економіці та несприятливою зовнішньою кон'юнктурою погіршився стан економічної безпеки України. Національна економіка виявила низьку здатність протидіяти внутрішнім та зовнішнім загрозам.

В 2015 р. ВВП України склав 90,5 [10] млрд дол. США, що становить 0,12 % світового ВВП та відповідає 64-ій позиції у світі за цим критерієм (рис. 1, 2), що обмежує міжнародну конкурентоспроможність країни. З урахуванням корекції ВВП за рівнем купівельної спроможності Україна має найгірші позиції за весь період незалежності (116-те місце зі 187 країн), формуючи у 2015 р. лише 0,3 % світового ВВП (проти 0,45 % у середньому впродовж 1996-2008 рр. та 0,4 % відповідно впродовж 2009-2013 рр.) [11]. Обсяги ВВП на одного жителя у доларах США за паритетом купівельної спроможності в Україні більш ніж у два рази нижчі за середньосвітовий рівень (7,5 тис. дол. США, або 42 % від середнього рівня ВВП на одну особу за ПКС у 2015 р.) [11].

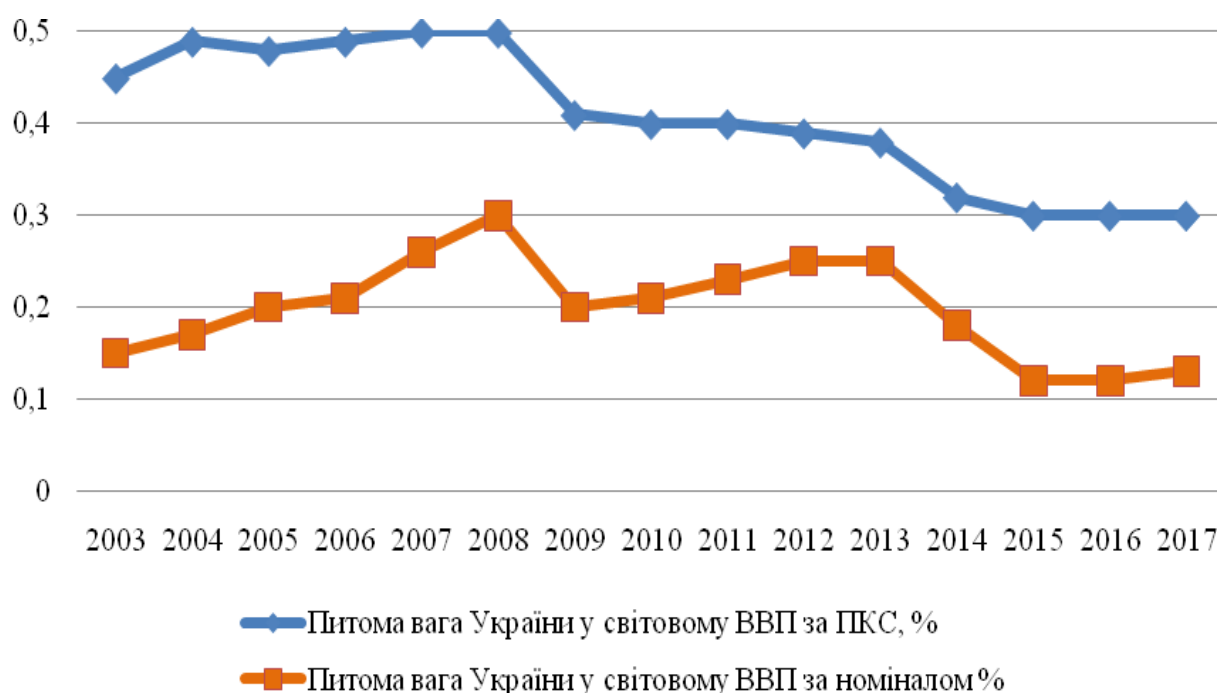


Рис. 1. Питома вага України у світовому ВВП у 2003–2017 рр. (2016, 2017 рр. – прогноз)

Джерело: за даними [10, 11].

Реальне падіння ВВП суттєво обмежує можливості створення доданої вартості в Україні, а звідси – і забезпечення за рахунок економічних важелів інших складових національної безпеки.

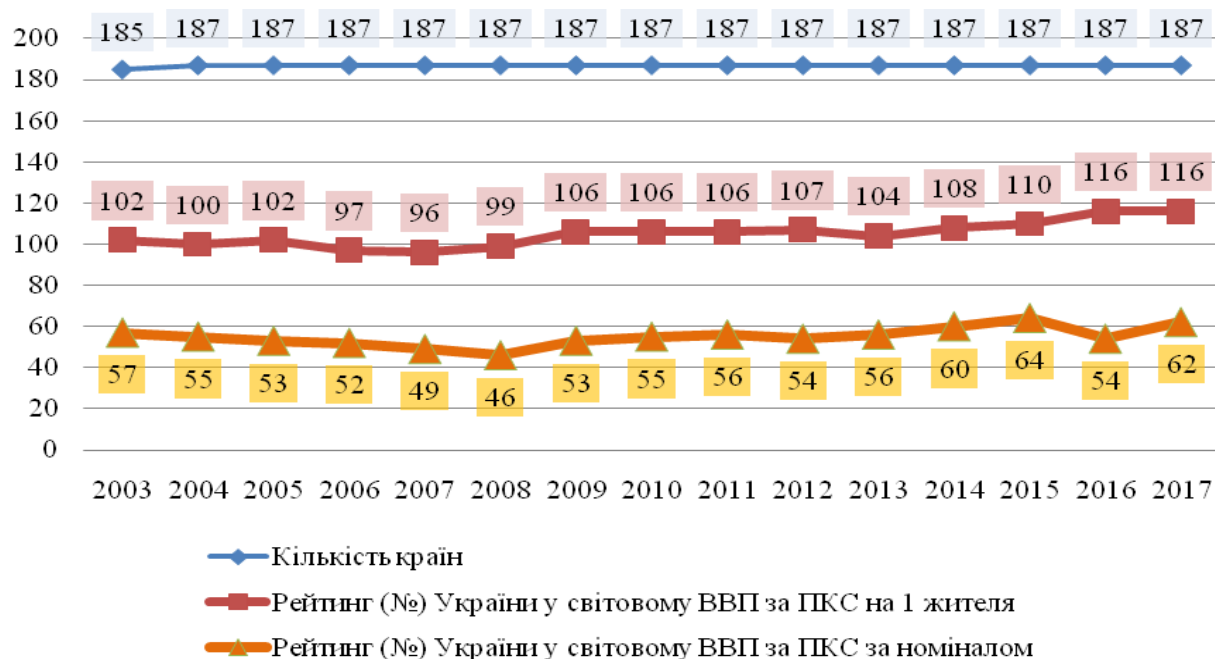


Рис. 2. Місце України у світовому ВВП у 2003–2017 рр. (2016, 2017 рр. - прогноз)

Джерело: за даними [10, 11]

За прогнозом МВФ [12], у 2016-2017 рр. можливе незначне зростання ВВП України на рівні 1,5-2,5 %, що нижчий за середньосвітове зростання (3,2-3,5 % відповідно у 2016 р. та 2017 р.) (рис. 3).

Очевидно, що з такими прогнозними темпами економічного зростання знадобиться не менше 20 років для досягнення обсягу ВВП рівня 2008 р. у доларовому еквіваленті (за умов збереження курсового еквіваленту гривні до долара рівня 2016 р.) [11].

Рис. 3. Динаміка темпів зростання ВВП України та світу у 1992–2017 рр., % до попереднього року (2016–2017 рр. – прогноз)

*Джерело: за даними МВФ [11, 12]

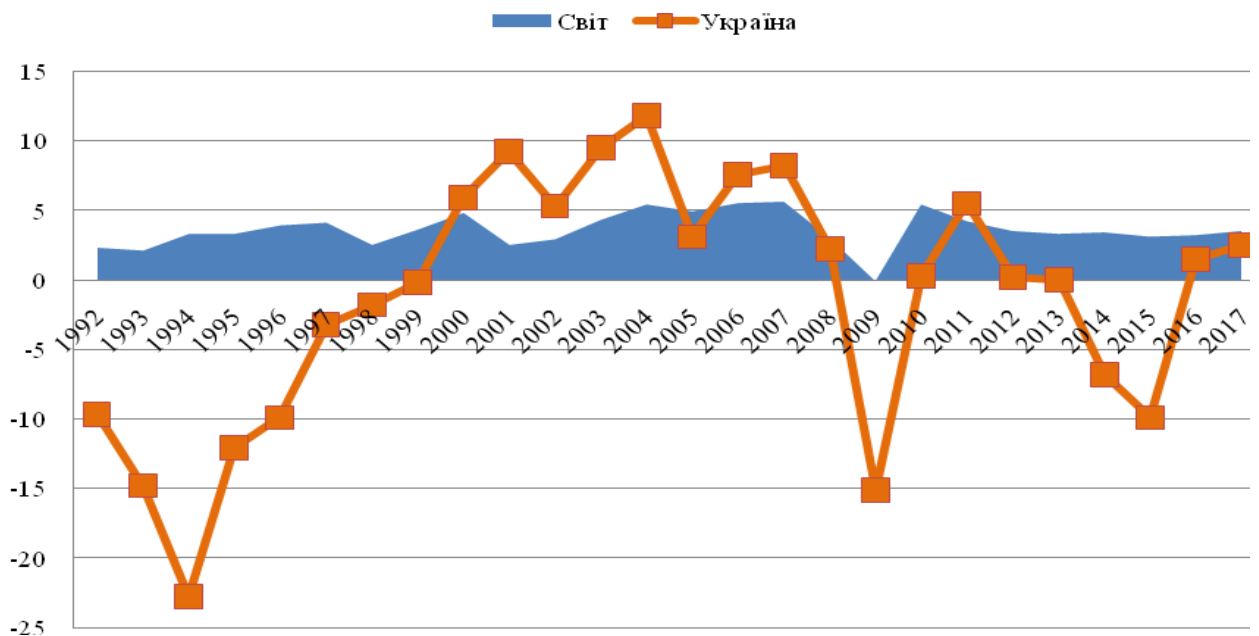


Рис. 3. Динаміка темпів зростання ВВП України та світу у 1992–2017 рр., % до попереднього року (2016–2017 рр. – прогноз)

Джерело: за даними [11, 12]

Аналіз внутрішніх і зовнішніх загроз бюджетної безпеки показує, що загрози можуть тривалий час не проявлятися у відкритій формі, що не повинно послаблювати уваги до потенційних ризиків та загроз. Переростання загроз в кризу відбувається через неефективність управлінських рішень і збільшення кількості загроз: чим більше аналітиками і експертами фіксується загроз бюджетній безпеці – тим більше зростає вірогідність кризи. Інший визначальний чинник зниження рівня бюджетної безпеки – взаємодія різних загроз та індикаторів, що їх відображають, проте не кожна взаємодія індикаторів у сфері фінансів призводить до дестабілізації соціально-економічної системи і порушення її захисних механізмів.

Сучасний стан бюджетної системи України сформувався під впливом низки деструктивних зовнішніх та внутрішніх викликів, які загострили питання забезпечення бюджетної безпеки [13]. Підхід до структуризації загроз бюджетній безпеці зводиться до виявлення економіко-правових характеристик загроз в двох станах:

в статистиці – загрози дохідної частини бюджету, загрози видаткової частини бюджету, загрози дефіциту бюджету і державного боргу;

в динаміці – загрози, спричинені системою управління бюджетними доходами та витратами, загрози, що проявляються на конкретних стадіях бюджетного процесу.

Виклики, зумовлені зовнішніми та внутрішніми загрозами у розвитку бюджетної системи характеризуються наступними тенденціями.

Зберігається високий рівень перерозподілу ВВП через бюджетну систему (рис. 4, 5).



Рис. 4. Динаміка доходів та видатків Зведеного бюджету України та їх частка у ВВП

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України [14].



Рис. 5. Динаміка доходів та видатків Державного бюджету України та їх частка у ВВП

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України [14].

Обсяг видатків Зведеного бюджету України в 2016 р склав 835,59 млрд грн., що в два рази перевищує відповідний показник 2011 р., доходи Зведеного бюджету України теж зросли в 2016 р. майже в два рази порівняно з 2011 р. Частка доходів зведеного бюджету в ВВП у 2015, 2016 рр. склала 32,9% (проти 29,0 % у 2013 році), що свідчить про зростання рівня перерозподілу ВВП через бюджетну систему. У 2016 р. частка видатків зведеного бюджету у ВВП становила 35,1 % - це найвищий показник за останні шість років (у 2013 році – 33,4 %, у 2011 році – 31,7 %). Аналогічна ситуація і з часткою доходів та видатків Державного бюджету України у ВВП, яка у 2016 р. склала відповідно 25,9 та 28,7 %.

Стратегія національної безпеки України виділяє у внутрішньому безпековому середовищі такі проблеми, що загрожують національній безпеці [15]:

недостатня ефективність державної влади: високий рівень і системний характер корупції в інститутах державної влади;

недосконалість правового регулювання суспільних відносин, неефективність контролю за додержанням законодавства;

недостатня ефективність використання матеріальних ресурсів, в тому числі ресурсів бюджетних установ;

неефективне використання коштів державного і місцевих бюджетів;

недосконалість законодавства для прискорення розвитку національної економіки на інноваційних засадах, відносно високий рівень тінізації економіки, відсутність достатніх стимулів для легалізації доходів населення та зменшення тіньової зайнятості [15].

Внутрішні загрози бюджетної безпеки невід'ємні від деяких загроз економічної безпеки, серед яких – деформованість структури вітчизняної економіки, кризове погіршення інноваційного потенціалу, низька конкурентоспроможність вітчизняної продукції, нерівномірність соціально-економічного розвитку регіонів, криміналізація економічної діяльності, корупція, скорочення внутрішнього валового продукту тощо.

Між економічними загрозами національної безпеки і загрозами в бюджетній сфері існує причинно-наслідкова залежність: кожна з загроз в одному відношенні є причиною, а в іншому – наслідком. Наприклад, нестійкий фінансовий стан більшості економічних суб'єктів обумовлено економічною політикою, яка, у свою чергу, багато в чому залежить від фінансових ресурсів держави. Межі між внутрішніми і зовнішніми загрозами не завжди мають чіткий характер. Часто вони взаємообумовлюють одна одну.

Висновки. З'ясовано, що загроза бюджетній безпеці – це сукупність негативних умов і чинників, що перешкоджають повноцінній реалізації бюджетних інтересів і обумовлюють порушення одного або декількох аспектів безпеки бюджетної системи і бюджетного процесу.

Доповнено наявну у вітчизняній літературі класифікацію загроз бюджетній безпеці її наступними ознаками: реальність загроз (розподіл загроз з точки зору оцінки можливості їх виникнення); глобальні, державні,

регіональні, локальні (розподіл загроз залежно від їх територіального розміщення); первинні і вторинні (розподіл загроз залежно від характеру причинно-наслідкових зв'язків між ними і нанесеного збитку); суб'єктивні і об'єктивні (розподіл загроз залежно від причин їх виникнення).

Здійснено класифікацію загроз бюджетній безпеці, яка зводиться до виявлення загроз в двох ситуаціях: у статичі – загрози доходів бюджету, загрози витрат бюджету; і в динаміці – загрози, здійснення конкретної стадії бюджетного процесу. Такий підхід дозволяє здійснити реєстрацію реальних і потенційних загроз безпеці державного та місцевих бюджетів, а також сформулювати альтернативну поведінку після проблеми виявлення, класифікації і систематизації загроз.

Список використаних джерел:

1. Власюк О. С. Економічна безпека України в умовах ринкових трансформацій та антикризового регулювання / О. С. Власюк. – ДННУ «Акад. фін. управління», 2011. – 474 с.
2. Сенчагов В. Стратегические цели и механизм обеспечения экономической безопасности / В. Сенчагов // Проблемы теории и практики управления. – 2009. – № 3. – С. 18-23.
3. Бондарук Т. Г. Бюджетне регулювання в системі забезпечення економічної безпеки держави / Т. Г. Бондарук // Розвиток системи обліку, аналізу та аудиту: теорія, методологія і організація. – Київ : НАСОА, 2013. – № 1. – С. 143-152.
4. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин України / І. О. Луніна. – К. : Наукова думка, 2006. – 432 с.
5. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15>
6. Экономическая безопасность России: общий курс. / Под ред. проф. В.К. Сенчагова. – М.: Дело, 2005. – 429 с.

7. Користін О.Є. Економічна безпека [Електронний ресурс] / О.Є. Користін. – Режим доступу: http://pidruchniki.ws/16520205/ekonomika/indikatori_finansovoyi_bezpeki_suspilstva
8. Економічна безпека : навч. посіб. / за ред. З.С. Варналія. – К. : Знання, 2009. – 647 с.
9. Музика-Стефанчук О.А. Деякі питання щодо фінансової та бюджетної безпеки держави. / О.А. Музика-Стефанчук // Митна справа. – 2011. – №4(76). – С. 82-85.
10. World economic outlook, April 2016 [Електронний ресурс] // IMF Data mapper. – Режим доступу : <http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>
11. Економічна безпека України в умовах гібридної агресії: Аналітична доповідь [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/2540/>
12. Economic Intelligence [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economist.com/indicators>.
13. Аналіз та оцінка бюджетних ризиків в контексті підвищення рівня фінансової безпеки держави: Аналітична записка [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/2481/>
14. Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfi.gov.ua/>
15. Про Стратегію національної безпеки України: Указ Президента України від 12.02.2007 № 105/2007 (Із змінами, внесеними згідно з Указом Президента № 389/2012 від 08.06.2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/105/2007?nreg=105%2F2007&find=1&text=%E7%E0%E3%F0%E7&x=0&y=0>