

УДК 336.1(477)

Ухналь Н. М.

молодший науковий співробітник відділу макроекономічного регулювання та міжнародних економічних відносин НДФІ ДННУ "Академія фінансового управління", Київ, Україна, secretar71@gmail.com

БЮДЖЕТНА БЕЗПЕКА КРАЇНИ В УМОВАХ ЗАГОСТРЕННЯ ФІСКАЛЬНИХ РИЗИКІВ

Розглянуто ключові аспекти бюджетної безпеки в контексті нової моделі зростання вітчизняної економіки. Стратегія сталого розвитку України на сучасному етапі ґрунтується на базових принципах забезпечення національних і державних інтересів у довгостроковій перспективі. У рамках цього напрямку протягом багатьох років зберігається актуальність питань формування ефективної системи фінансово-економічної безпеки, зокрема бюджетної, насамперед із точки зору забезпечення національної безпеки країни загалом. Головну увагу приділено аналізу показників бюджетної безпеки України. Розкрито методикою оцінювання фінансових ризиків та індикаторів фінансової стійкості Європейського Союзу й аргументовано доцільність застосування окремих показників. Визначено напрями забезпечення бюджетної безпеки в контексті підвищення рівня фінансової безпеки держави.

Ключові слова: управління державними фінансами, фінансова безпека держави, бюджетна безпека держави, бюджетні ризики, фінансові ризики, фінансова вразливість, фінансова стійкість.

Табл. 2. Літ. 33.

Nataliia Ukhna

SESE "The Academy of Financial Management", Kyiv, Ukraine, secretar71@gmail.com

BUDGETARY SECURITY OF THE COUNTRY IN CONDITIONS OF EXACERBATE FISCAL RISKS

The article deals with the key economic aspects of Ukraine's budgetary security within the context of the new economic growth model. The strategy for sustainable development of Ukraine at the present stage is based on the basic principles of ensuring the national and state interests in the long-term perspective. The purpose of the article is to assess the level of fiscal security in the country and justify the ways of minimizing risks and threats to the financial system of Ukraine. This paper focuses on fiscal risks emerging from public enterprises with low efficiency, in particular, the reduction of revenues due to the decrease of its tax and dividend transfers, potential threats to state-guaranteed debt due to the chronic underfunding of public enterprises, which could lead to increased needs for direct budget financing. The key recommendation is that the government should regularly prepare and publish a statement of fiscal risks, including information about the different types of risks related to already announced public interventions. The methodology for assessing fiscal risks and fiscal sustainability indicators in the European Union are revealed and the feasibility of using individual indicators is substantiated. This allows a comprehensive and multidimensional assessment of risks to fiscal sustainability, which is needed to consider possible appropriate policy responses. Also, the author analyzes the key indicators of Ukraine's budgetary security for the period 2014-2016, defines the factors that lead to the negative impact on the state financial security, and suggests the ways to improve the financial security. In conclusion, the author stresses the need for further efforts to guide budgetary policy more effectively to avoid future fiscal risks.

© Ухналь Н. М., 2018

Key words: public finance management, financial security, budgetary security, budgetary risks, fiscal risks, fiscal vulnerability, fiscal sustainability.

JEL classification: E60, H61.

Ухналь Н. Н.

младший научный сотрудник отдела макроэкономического регулирования и международных экономических отношений НИФИ ГУНУ "Академия финансового управления", Киев, Украина

БЮДЖЕТНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ СТРАНЫ В УСЛОВИЯХ ОБОСТРЕНИЯ ФИСКАЛЬНЫХ РИСКОВ

Рассмотрены ключевые аспекты бюджетной безопасности в контексте новой модели роста отечественной экономики. Стратегия устойчивого развития Украины на современном этапе основывается на базовых принципах обеспечения национальных и государственных интересов в долгосрочной перспективе. В рамках этого направления в течение многих лет сохраняется актуальность вопросов формирования эффективной системы финансово-экономической безопасности, в частности бюджетной, прежде всего с точки зрения обеспечения национальной безопасности страны в целом. Главное внимание уделено анализу показателей бюджетной безопасности Украины. Раскрыта методика оценки фискальных рисков и индикаторов фискальной устойчивости Европейского Союза и аргументирована целесообразность применения отдельных показателей. Определены направления обеспечения бюджетной безопасности в контексте повышения уровня финансовой безопасности государства.

Ключевые слова: управление государственными финансами, финансовая безопасность государства, бюджетная безопасность государства, бюджетные риски, фискальные риски, фискальная уязвимость, фискальная устойчивость.

Реформи управління державними фінансами сьогодні перебувають у центрі уваги уряду, оскільки існує потреба в розв'язанні серйозних бюджетних проблем і здійсненні заходів, спрямованих на запровадження стійкої бюджетної політики. Бюджетні показники є ключовими в оцінюванні загального стану національної безпеки країни, а збільшення обсягів доходів та ефективності витрат є свідченням її загального посилення. Стратегічними та програмними документами Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України визначено основні напрями та системні заходи щодо реформування публічних фінансів із урахуванням євроінтеграційного вектора розвитку. Серед них: дотримання загальної бюджетно-податкової дисципліни в середньостроковій перспективі; підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики; забезпечення належного виконання бюджету; підвищення рівня прозорості та підзвітності в управлінні державними фінансами [1]. У зв'язку з цим питання побудови ефективної системи забезпечення бюджетної безпеки країни потребує особливої уваги.

Науково-практичні засади формування та забезпечення бюджетної безпеки держави досліджували такі представники світової економічної думки, як Ш. Бланкарт, Дж. Б'юкенен, Дж. Стігліц, С. Фішер [2–6] та ін. Серед вітчизняних фахівців значний внесок у розвиток сучасної теорії та розв'язання проблем бюджетної безпеки зробили О. І. Барановський, О. Г. Білорус, І. Ф. Бінько, З. С. Варналій, О. С. Власюк, С. С. Гасанов, В. М. Геєць, М. М. Єрмошенко, Т. І. Єфіменко, А. І. Сухоруков, В. Т. Шлемко [7–16] та ін.

Мета статті – обґрунтування напрямів мінімізації ризиків і загроз, що передбачає висвітлення методики управління фіскальними ризиками в країнах ЄС та оцінку рівня бюджетної безпеки України.

В умовах ринкової трансформації економіки важливого значення набуває фінансова безпека держави, що характеризується таким станом фінансової системи та фінансових ринків, за якого забезпечуються збалансованість, стійкість до внутрішніх і зовнішніх загроз, ефективне функціонування національної економічної системи та зростання економіки. Гарантування бюджетної безпеки належить до ключових завдань держави при реалізації її стратегічних соціально-економічних пріоритетів.

Останніми роками спостерігається депресивний вплив механізмів мобілізації доходів до державних фондів на розвиток бізнесу та регіонів. Водночас загострилися ризики розбалансування дохідної та витратної частин публічного бюджету [17], що підтверджується високими показниками бюджетного дефіциту й державного боргу (табл. 1).

У найближчому майбутньому ситуація практично не зміниться, адже причини дефіциту державного бюджету та сектору загального державного управління (СЗДУ) не усунуті. До них, зокрема, належать: затяжний збройний конфлікт, що потребує додаткового фінансування оборонної галузі; глибока рецесія, зумовлена необхідністю переорієнтації економічних зв'язків, наявність соціальних та інших зобов'язань держави (задоволення потреб населення в енергоносіях, виконання зобов'язань із виплати пенсій тощо).

Державні підприємства та держустанови є основними джерелами фіскального ризику, а наявні структури звітності не забезпечують належного відображення їхньої діяльності. Хоча розвинута система державної бюджетної звітності й передбачає охоплення всіх установ держсектору, фіскальні звіти консолідують лише одиниці сектору державного управління, причому інформація про фіскальні операції держпідприємств і відповідні ризики часто не розкривається. Забезпечення повного охоплення державного сектору звітністю пов'язане зі значними проблемами, що виникають через непорівнянні стандарти звітності й обліку.

Таблиця 1

Динаміка окремих макроекономічних показників України, млрд грн

Показники	2014	2015	2016
ВВП номінальний	1 586,9	1 988,5	2 383,2
Дефіцит державного бюджету	73,1 (4,6 % ВВП)	42,2 (2,1 % ВВП)	68,4 (2,9 % ВВП)
Державний борг на кінець року	1 100,8 (69,4 % ВВП)	1 571,8 (79,0 % ВВП)	1 929,8 (81 % ВВП)
Видатки державного бюджету на обслуговування боргу	48,0 (11,2 % видатків)	84,5 (14,6 % видатків)	95,8 (14 % видатків)

Розраховано та складено за: Виконання Державного бюджету / Державна казначейська служба України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>; Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

На сьогодні в Україні існує понад 3340 підприємств державної власності, з яких 45 % не працюють. Інші 55 % держпідприємств, котрі провадять активну економічну діяльність, зазнали збитків у обсязі 115 млрд грн (7,2 % ВВП країни). Водночас ці підприємства володіють активами сумарною вартістю 870 млрд грн, або 22 % ВВП, тоді як розмір дивідендів, сплачених ними до бюджету, становить лише 0,7 % загального обсягу доходів держбюджету [19; 20].

Низька ефективність держпідприємств створює істотні фіскальні ризики для бюджету країни, зокрема зниження надходжень унаслідок зменшення ними перерахування податків і дивідендів, потенційних загроз, що несуть гарантовані державою їхні боргові зобов'язання та їх хронічне недофінансування, що може спричинити збільшення потреб у прямому фінансуванні окремих видів діяльності з бюджету.

Основна рекомендація для реформування державних підприємств, зокрема щодо управління фіскальними ризиками, пов'язаними з їхньою діяльністю, полягає в: ідентифікації та оцінюванні фіскальних ризиків (складання матриці об'єктів фіскальних ризиків (явні або приховані, прямі чи умовні) та визначення операцій, що можуть призвести до серйозного фінансового навантаження); розробленні стратегії попередження та пом'якшення ризиків, котра ґрунтується на їх утриманні, управлінні ними, а також на їхній передачі з метою мінімізації впливу на бюджет; підвищенні прозорості звітності щодо фінансової діяльності держпідприємств (поліпшення якості та охоплення інформації, що публікується; підготовка звітності про фіскальні ризики, яка передбачає їх ідентифікацію та оцінку ймовірності виникнення; відображення у бюджетній документації напрямів мінімізації цих ризиків).

В Україні, де публічні фінанси перебувають на стадії розвитку, названі проблеми останнім часом загострилися і потребують негайних дій на рівні держави. Водночас Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони передбачає поглиблення співпраці в проведенні державної фінансової політики, здійсненні програм бюджетної підтримки, зближенні (конвергенції) регуляторного середовища нашої країни та Євросоюзу. Все це актуалізує проблему фіскальної стійкості країни як у середньо-, так і в довгостроковій перспективі. З огляду на зазначене, а також на глобалізаційні процеси й умови, що висуваються ринковою економікою, у центрі уваги перебуває перехід системи управління публічними фінансами в Україні на міжнародні стандарти, що сприятиме пом'якшенню гостроти бюджетних проблем та усуненню застарілих слабких місць у системах управління державними фінансами. З цією метою проводиться аналіз можливих фіскальних ризиків, розробляються методології їх оцінювання, а також розраховуються індикатори фіскальної стійкості.

Світовий досвід оцінки фіскальних ризиків показує: коли в країні існує проблема, котра спричиняє істотну загрозу зриву виконання національного бюджету, аналізові, кількісній оцінці та пошуку шляхів пом'якшення фіскальних ризиків приділяється особлива увага на всіх рівнях державного управління, що викликає зростаючий запит на дослідження цієї проблеми [21].

Зарубіжні дослідники пропонують орієнтовний список показників фінансової вразливості, серед яких індикатори: початкового стану бюджету; короткострокових бюджетних ризиків; довгострокової стійкості; витрат; доходів; бюджетного менеджменту; ефективності уряду [22]. Їхня ідея базується на загальному розумінні зв'язків у фінансовому секторі та між фінансовим сектором і економікою загалом.

Найбільший інтерес із точки зору конкретної методики оцінювання фінансових ризиків та індикаторів фінансової стійкості становить досвід країн Європейського Союзу [23]. У ЄС індикатори та методологія їх розрахунку уніфіковані для всіх країн, що значно спрощує порівняльний аналіз фінансової стійкості в державах – членах об'єднання та сприяє проведенню більш ефективної та скоординованої фінансової політики в рамках спільноти.

Згідно з цією методологією враховують довго-, середньо- й короткострокові показники ризику, які оцінюються таким чином:

- короткострокові завдання – за допомогою індикатора S0 (раннє виявлення “фінансового стресу”);
- середньострокові завдання – на основі модифікованого індикатора S1 (ризик “фінансового розриву”);
- довгострокові проблеми – через індикатор S2 (фінансові ризики, пов'язані зі старінням населення).

Індикатор стійкості S0 – зведений показник, за яким оцінюються ризики “фінансового стресу” в короткостроковій перспективі на основі використання граничних значень ризику. Оскільки цей індикатор є “індикатором раннього виявлення”, він призначений для визначення проблем, пов'язаних із фінансовою стійкістю, що впливають з фінансового, зокрема податкового, аспекту економіки, включаючи конкурентоспроможність у короткотерміновому періоді (горизонт – один рік). Для розрахунку зведеного показника S0 використовується набір фінансових і фінансових змінних, а також змінних конкурентоспроможності, більшість з яких застосовується для спостереження за макроекономічними дисбалансами.

Процедура виявлення макроекономічних дисбалансів є механізмом спостереження, спрямованим на виявлення потенційних ризиків на ранній стадії для запобігання появі “загрозливих” макроекономічних дисбалансів і диспропорцій, а також для виправлення вже наявних. Ця система раннього попередження ґрунтується на 11 показниках, котрі охоплюють основні джерела макроекономічних дисбалансів [24]:

- трирічне середнє поточного рахунку платіжного балансу відносно ВВП із граничними значеннями від 6 до -4 %;
- чиста міжнародна інвестиційна позиція відносно ВВП із граничними значеннями 35 %;
- п'ятирічна відсоткова зміна частки ринку експорту з граничним значенням -6 %;
- трирічна відсоткова зміна номінальної вартості праці на одну одиницю продукції з граничними значеннями 9 % для країн Єврозони та 12 % для країн, що не входять до неї;

- трирічна відсоткова зміна реального ефективного обмінного курсу на основі дефляторів середньорічного індексу споживчих цін та індексу споживчих цін у порівнянні з іншими промисловими країнами з граничними значеннями 5 % для країн єврозони та 11 % для країн, що не входять до неї;
- борг приватного сектору (консолідований) відносно ВВП з граничним значенням 133%;
- обсяги кредитування приватного сектору відносно ВВП із граничним значенням 15%;
- зміна цін на житло в річному вираженні з урахуванням дефлятора споживання, граничне значення якого становить 6 %;
- загальний борг державного сектору відносно ВВП з граничним значенням 60 %;
- трирічне ковзне середнє значення рівня безробіття з граничним значенням 10 %;
- зміна в сукупних зобов'язаннях фінансового сектору в річному вираженні з граничним значенням 16,5 %.

Середньостроковий індикатор стійкості S1 вказує на необхідність заходів фіскального коригування (вводиться на період 10 років) для поліпшення первинного структурного балансу й доведення співвідношення боргу до 60 % ВВП до 2030 р. Під час розрахунку враховується фінансування додаткових витрат, пов'язаних зі старінням населення, до дати кінцевої точки, тобто до 2030 р. Терміни обрані достатньо довгі для можливості аналізу впливу старіння населення, оскільки це питання доволі важливе для платників податків і соціально-економічної політики.

Отже, індикатор S1 – це кількісна оцінка необхідного бюджетного коригування для досягнення 60-відсоткового порогового значення державного боргу до 2030 р. З метою оцінки фіскальної стійкості використовуються такі значення індикатора [23]:

- якщо значення менше нуля, країні присвоюється низький рівень ризику;
- якщо значення перебуває між 0 і 3 (що свідчить про необхідність структурного коригування первинного балансу до 0,5 в. п. ВВП на рік), надається середній рівень ризику;
- якщо значення більше 3 (що вказує на потребу в структурному коригуванні понад 0,5 в. п. ВВП на рік), присвоюється високий рівень ризику.

Індикатор S2 демонструє коригування поточного первинного структурного балансу, необхідного для відповідності міжчасового бюджетного обмеження нескінченного горизонту, коли поточні та майбутні урядові доходи, включаючи державний борг, відповідають майбутнім витратам, у тому числі додатковим, пов'язаним зі старінням населення. Отже, вважається, що прогнозовані зміни, пов'язані з віковими витратами, необхідно здійснювати на значно триваліший період часу (до 2060 р. і далі). На відміну від індикатора S1, в індикатора S2 за визначенням немає конкретної кінцевої точки величини боргу, оскільки цей показник розраховують на нескінченному горизонті. Отже, індикатор S2 не враховує спеціально необхідне коригування для скорочення боргу нижче 60 % ВВП відповідно до положень Пакту про стабільність

і зростання для країн із високим борговим тягарем. Чим вище значення індикатора стійкості S2, тим більшою мірою потрібні фіскальне коригування та коригування ризику фіскальної стійкості. Коли розрив стійкості великий (унаслідок високих витрат, пов'язаних зі старінням населення), структурні реформи, націлені на оптимізацію таких витрат, є обов'язковою складовою політики коригування.

Для індикатора S2 у Звіті "Про стійкість" було дано такі орієнтовні порогові значення [25]:

- якщо значення індикатора менше 2, присвоюється ступінь низького ризику;
- якщо значення перебуває між 2 і 6, надається ступінь середнього ризику;
- якщо значення більше 6, присвоюється ступінь високого ризику.

Очевидно, що витрати, пов'язані зі старінням населення, є ключовим елементом показників стійкості та охоплюють тривалий часовий горизонт (50 років). Цей елемент складається з таких прогнозованих змін у вікових витратах, як пенсійні, медична допомога і довгостроковий догляд. Велика увага в країнах ЄС приділяється віковим витратам, оскільки вони є найбільшою статтею витрат. У цих загальних вікових витратах на пенсійні виплати припадає 11,3 % ВВП ЄС у цілому [26].

Другою за величиною статтею є витрати на охорону здоров'я, що становлять 6,9 % від ВВП ЄС загалом. Додатково до медичної допомоги приділяється увага витратам на довгостроковий догляд. Разом ці елементи становлять 8,5 % ВВП у країнах ЄС [26]. Оскільки індикатори стійкості однакові для всіх країн-членів і розраховуються за однією методикою, часто здійснюється зіставлення, у результаті якого виявляється рівень стійкості в окремих країнах щодо інших держав-членів.

У цілому вивчення міжнародних методів оцінювання фіскальних ризиків свідчить, що окремий аналіз кожного фактора покращує якість оцінки бюджетно-податкової політики, дає можливість зрозуміти причини поточних тенденцій у бюджетній сфері та виявити ризики в середньо- й довгостроковій перспективі.

Під фіскальними ризиками на сучасному етапі у більшості країн прийнято вважати відхилення результатів фіскальної діяльності від очікуваних при прогнозуванні бюджету або складанні іншого прогнозу, що виникли внаслідок макроекономічних шоків (зростання економіки, зміни цін на сировинні товари, процентних ставок або обмінних курсів) і під час реалізації умовних зобов'язань (спричинених невизначеною подією, як явною (певним законом або контрактом, наприклад, боргові гарантії), так і неявною (моральні зобов'язання або зобов'язання уряду, засновані на суспільних очікуваннях, наприклад, фінансова допомога банкам або організаціям держсектору).

Фіскальні ризики пов'язані з проведенням операцій із залучення, розподілу й використання ресурсів публічних фондів. Їхні впливи спричиняють відхилення показників бюджетних доходів і витрат від обсягів та структури, передбачених державними планами, що може призвести до розбалансування державного бюджету як загалом, так і за окремими позиціями, а також необхідності компенсації таких розривів за рахунок внесення змін до затвердже-

них параметрів. Тому управління бюджетними ресурсами має спрямовуватися на врахування ймовірних фіскальних ризиків у ході планування та виконання державного бюджету [17, с. 8].

Поряд із поняттям фіскальних ризиків у науковий обіг увійшло поняття бюджетних ризиків. Останні свідчать про ймовірність недоотримання запланованих обсягів доходів, перевищення видатків над доходами, зведення бюджету з дефіцитом (як запланованим, так і не передбаченим планом), накопичення державних боргових зобов'язань, зростання виплат за процентними платежами внаслідок підвищення їхньої дохідності, посилення тиску державного боргу на видаткову частину держбюджету тощо [17]. При цьому показники та критерії бюджету відіграють роль ключових індикаторів фінансової стійкості й стабільності держави, а характер бюджетної політики вирішальною мірою визначає вектори національної стратегії розвитку. Таким чином, гарантування бюджетної безпеки є однією з передумов досягнення стратегічних соціально-економічних пріоритетів.

У системі економічної безпеки України важливу роль відіграє фінансова складова, від рівня якої залежать реалізація національних інтересів та стабільний економічний розвиток. Гарантування фінансової безпеки особливо актуальне у період фінансово-економічної кризи, оскільки незлагодженість державних фінансів призводить до втрати внутрішньої та зовнішньої ліквідності, нестабільності національної грошової одиниці, зниження доходів населення й суб'єктів господарювання. Ці та інші негативні наслідки кризових явищ в економіці властиві сучасному етапу інтеграції України у глобальну економічну та фінансову систему.

Ключовою складовою фінансової безпеки є бюджетна, що характеризується станом забезпечення платоспроможності держави з урахуванням балансу доходів і видатків державного й місцевих бюджетів та ефективністю використання бюджетних коштів.

Згідно з Методичними рекомендаціями щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, затвердженими наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 № 1277, до основних індикаторів бюджетної безпеки належать [27]: 1) відношення дефіциту/профіциту державного бюджету до ВВП; 2) відношення дефіциту/профіциту бюджетних та позабюджетних фондів СЗДУ до ВВП; 3) рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет; 4) відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету.

Відповідні розрахункові дані за показниками стану бюджетної безпеки України наведено в табл. 2.

Дефіцит Державного бюджету України у 2016 р. становив 68,6 млрд грн, або 2,88 % ВВП. Показник відповідає Маастрихтським критеріям та вимогам Меморандуму з МВФ, крім того, він виявився меншим від прогнозного показника, затвердженого Законом України "Про Державний бюджет України на 2016 рік" від 25.12.2015 № 928-VIII: 83,7 млрд грн, або 3,7 % ВВП. Зростання дефіциту бюджету розширеного уряду з 1,2 % ВВП у 2015 р. до 2,9 % ВВП у 2016 р. зумовлено, зокрема, необхідністю здійснення виплат за борговими зобов'язаннями, забезпеченням належного рівня фінансування сектору без-

Динаміка показників бюджетної безпеки України

Показник	Порогові значення	2014	2015	2016	Динаміка нормалізованих значень
Відношення дефіциту/профіциту державного бюджету до ВВП, %	[-3 – 5]	4,61	2,13	2,88	Безпечна зона
Дефіцит/профіцит бюджетних та позабюджетних фондів СЗДУ, % ВВП	[-1 – 1]	0,54	0,27	-0,05	Безпечна зона
Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, %	[23 – 30]	28,74	32,94	32,85	Небезпечна зона
Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного бюджету, %	[0 – 7]	33,84	77,91	18,08	Небезпечна зона

Р о з р а х о в а н о та складено за: Виконання Державного бюджету / Державна казначейська служба України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>; Валовий внутрішній продукт у I–IV кварталах 2016 року й у 2016 році : експрес-випуск від 21.03.2017 № 66/0/02.4вн-17 / Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>; Операції сектору загального державного управління / Державна служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/imf/arhiv/oszdu_u.htm.

пеки та оборони держави, виконанням функцій соціального захисту громадян. Крім того, скорочення надходжень єдиного соціального внеску до Пенсійного фонду України зумовило потребу в збільшенні його бюджетної підтримки. Проте вагомим позитивним чинником стабілізації бюджетного дефіциту стало подолання багаторічної дефіцитності НАК “Нафтогаз України” (у 2015 р. дефіцит – 1 %, у 2016 р. – взагалі не було дефіциту) [30]. З урахуванням бюджетного фінансування НАК “Нафтогаз України” дефіцит бюджету становив 5,8 % ВВП у 2015 р. проти 10,1 % ВВП у 2014 р. [31].

Значення індикатора відношення дефіциту/профіциту бюджетних та позабюджетних фондів СЗДУ до ВВП останніми роками перебували у безпечній зоні (за його задовільного значення в інтервалі від –1 до 1 %), однак у 2015 р. видатки пенсійної системи дорівнювали 13,4 % ВВП, а у 2016 р. – 13,3 % ВВП [32]. Це зумовлювалось необхідністю бюджетної підтримки позабюджетних фондів, адже покриття дефіциту Пенсійного фонду України відбувалося за рахунок бюджетних коштів і щороку видатки мали тенденцію до зростання. Отже, національна пенсійна система є одним з основних чинників, що призводять до фіскальної вразливості економіки.

Показником, який за аналізований період перебував на межі зони задовільних значень (від 23 до 30 %), є рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет. Проте це свідчить про численні проблеми у фіскальній сфері, котрі накопичувалися протягом років. Вони мають системний характер, призводячи до послаблення стимулюючої та соціальної функцій податкової системи, а також загострення проблем у митно-податковому адмініструванні. Визначальним показником є не рівень перерозподілу, а структура фіскальних вилучень.

У небезпечній зоні перебував індикатор відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету (вимірюється у відсотках). Він є суттєвим чинником, що тривалий час породжує проблеми у сфері державних фінансів і впливає на бюджетну безпеку. З 33,84 % у 2014 р. він стрімко зріс до 77,91 % у 2015 р. за задовільного значення в межах від 0 до 7 %. Стрімке нарощування обсягу дефіциту бюджету, інфляційні процеси, девальвація гривні, обмежений доступ до дешевих ресурсів на фінансових ринках сприяли збільшенню вартості обслуговування державного боргу. За підсумками 2016 р. сума обслуговування держборгу становила 96,1 млрд грн, що на 11,6 млрд грн більше, ніж у 2015 р., та на 48,1 млрд грн більше проти 2014 р. Таким чином, тільки за два роки сума обслуговування державного боргу зросла вдвічі [33]. У 2016 р. обслуговування державного боргу становило 11,5 % обсягу профінансованих видатків, а у 2015 р. – 12,7 %. Завдяки вжитим заходам із реструктуризації та погашення частини боргу цей показник знизився у 2016 р. до 18,08 %. У 2017 р. на обслуговування державного боргу передбачено спрямувати 112 млрд грн, або 11,7 % від планового показника видатків зведеного бюджету. В умовах зростання боргових зобов'язань держави видатки на їх обслуговування у наступних роках зростатимуть, що спричинятиме ризики збалансування бюджетного фонду та скорочення фінансування інших функцій держави.

Індикатори бюджетної безпеки свідчать про недостатню стійкість державних фінансів, унаслідок чого спостерігаються формування системних внутрішніх загроз та низька спроможність протистояти зовнішнім ризикам (низька купівельна спроможність населення, скорочення кредитування економіки, несприятливий інвестиційний клімат, погіршення прогнозів щодо кон'юнктури на світових сировинних ринках, розвитку світової економіки у 2017 р. та ін).

З метою забезпечення оптимального рівня безпеки та розв'язання проблем у фінансовій системі України необхідно здійснити такі заходи:

- зростання рівня бюджетної безпеки потребує забезпечення відповідності цілей бюджетної політики фінансовим можливостям держави, посилення контролю за ефективністю використання цільових бюджетних коштів, обмеження практики постійних бюджетних коригувань у процесі виконання бюджету (як за доходами, так і за видатками), дотримання прозорості формування та виконання державного та місцевих бюджетів;
- підвищення ефективності управління державним боргом передбачає вдосконалення законодавчого забезпечення формування внутрішньої та зовнішньої заборгованості; узгодженість зі стратегією економічного розвитку, прогнозом ВВП, платіжного балансу, резервів НБУ; покращання процесів формування, обліку, обслуговування та контролю державних запозичень, проведення скоординованої політики співвідношення між зовнішніми й внутрішніми запозиченнями; розроблення механізму контролю за дотриманням річного ліміту зовнішніх запозичень і граничного розміру зовнішнього державного боргу.

Гарантування фінансової безпеки держави є результатом практичних заходів із боку законодавчої та виконавчої влади, який досягається шляхом ефективного використання державних фінансів, створення сприятливого

податкового й інвестиційного клімату, вдосконалення вітчизняного законодавства. Перспективним напрямом дослідження цієї проблематики є розроблення цілісного механізму забезпечення фінансової безпеки держави, що дасть змогу вжити найефективніші заходи з попередження, виявлення й нейтралізації загроз фінансовій системі.

На підставі викладеного можна зробити такі висновки.

Підтримання фінансової безпеки держави на рівні, що забезпечуватиме ефективне функціонування фінансової та всієї суспільної системи, потребує визначення основних її показників і їх постійного моніторингу. Аналіз бюджетної безпеки у 2014–2016 рр. засвідчив наявність загроз фінансовій системі України. Розроблення та впровадження комплексу заходів стосовно запобігання, виявлення й недопущення в майбутньому розвитку кризових явищ у фінансовій сфері базується на аналізі в динаміці інтегральних показників фінансової безпеки та її складових, що дає можливість виявити схожі тенденції і застосовувати набутий досвід усунення негативних наслідків. Забезпечення оптимального рівня стабільності фінансової системи вимагає від суб'єктів фінансових відносин постійного вдосконалення заходів з ідентифікації наявних і потенційних загроз та напрямів їх подолання в усіх сферах фінансової діяльності. Таким чином, досягнення прийнятної рівня фінансової безпеки потребує забезпечення стабільності її складових – реалізацію комплексу заходів із метою ліквідації недоліків, визначення пріоритетних напрямів щодо розроблення єдиної стратегії забезпечення фінансової безпеки України, законодавчого закріплення та вдосконалення бюджетного планування, зменшення бюджетного дефіциту, посилення контролю за ефективністю, цільовим використанням державних фінансів, поверненням і обслуговуванням зовнішніх ресурсів, оптимізації валютної політики.

Список використаних джерел

1. Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249797370>.
2. *Бланкарт Ш.* Державні фінанси в умовах демократії: вступ до фінансової науки: підручник / наук. ред. та передм. В. М. Федосова ; пер. з нім. С. І. Терещенко, О. О. Терещенка. Київ : Либідь, 2000. 653 с.
3. *Buchanan J. M.* Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and the Individual Choice. UNC Press Books, 1987.
4. *Стігліц Дж.* Економіка державного сектору / пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. Київ: Основи, 1998. 854 с.
5. *Fischer S., Easterly W.* The economics of the government budget constraint. *The World Bank Research Observer*. 1990. Vol. 5, No. 2. P. 127–142.
6. *Fischer S., Gelb A.* The process of socialist economic transformation. *Journal of Economic perspectives*. 1991. Vol. 5, No. 4. P. 91–105.
7. *Барановський О. І.* Фінансова безпека в Україні (Методологія оцінки та механізми забезпечення) : монографія / Київ. нац. торг.-екон. ун-т. Київ, 2004. 759 с.
8. *Шлемко В. Т., Бінько І. Ф.* Економічна безпека України: сутність і напрямки забезпечення ; Рада національної безпеки і оборони України, Національний ін-т стратегічних досліджень. Київ : НІСД, 1997. 143 с.
9. Економічна безпека / за заг. ред. З. С. Варналія. Київ : Знання, 2009. 647 с.

10. *Власюк О. С.* Актуальні проблеми фінансової безпеки України в умовах посткризової трансформації : монографія. Київ : НІСД, 2014. 432 с.
11. *Гець В. М., Черняк О. І.* Моделювання економічної безпеки: держава, регіон та підприємство : монографія. Харків : Інжек, 2006. 240 с.
12. *Єрмошенко М. М.* Фінансова безпека держави: національні інтереси, реальні загрози, стратегія забезпечення. Київ : КНТЕУ, 2001. 309 с.
13. *Єфименко Т. І.* Бюджетна політика України в системі інструментів конкурентоспроможності держави. *Демографія та соціальна економіка*. 2008. № 2. С. 42–51.
14. *Єфименко Т. І.* Монетарні інструменти економічної безпеки держави. *Фінанси України*. 2018. № 1. С. 7–30
15. Модернізація фінансової системи України в процесі євроінтеграції : монографія : у 2 т. / за ред. О. В. Шлапака, Т. І. Єфименко ; ДННУ “Акад. фінанс. упр.”. Київ, 2014. 759 с.
16. *Сухоруков А. І.* Сучасні проблеми фінансової безпеки України : монографія / Рада нац. безпеки і оборони України, Нац. ін-т пробл. міжнар. безпеки. Київ, 2005. 139 с.
17. *Гасанов С. С., Кудряшов В. П.* Обмеження дефіциту бюджету в умовах фіскальних ризиків. *Наукові праці НДФІ*. 2015. № 3. С. 5–14.
18. Виконання Державного бюджету / Державна казначейська служба України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.
19. Міністерство фінансів України. URL: <http://www.minfin.gov.ua/>.
20. Державна служба статистики України. URL: <http://ukrstat.gov.ua/>.
21. *Гасанов С. С.* Фіскальні ризики та фіскальне таргетування в системі управління державними фінансами за умов інституціональної невизначеності. *Наукові праці НДФІ*. 2017. Вип. 2. С. 5–24.
22. *Hemming R.* A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability. *IMF Working Paper*. 2000. WP/00/52. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp0052.pdf>.
23. Fiscal Sustainability Report. 2012 / European Commission. URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-8_en.pdf.
24. Macroeconomic Imbalance Procedure / European Commission. URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/macroeconomic_imbalance_procedure/index_en.htm.
25. Sustainability Report. 2009 / European Commission. URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication15998_en.pdf.
26. Fiscal Sustainability Report. 2015 / European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/public-finances-2016-550px_0.png.
27. Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : затв. наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 № 1277. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=MethodichniRekomendatsii>
28. Валовий внутрішній продукт у I–IV кварталах 2016 року й у 2017 році : експрес-випуск від 21.03.2017 № 66/0/02.4вн-17 / Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
29. Операції сектору загального державного управління / Державна служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/imf/arhiv/oszdu_u.htm.
30. Фіскальні підсумки 2016 року: експрес-аналіз / Центр економічної стратегії. URL: http://ces.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/2016_budget_results_note.pdf.
31. Презентація Закону України “Про Державний бюджет України на 2016 рік” / Міністерство фінансів України. 2016. 11 січ. URL: http://www.minfin.gov.ua/uploads/0/1201-14%20slides_budget_2016.pdf.
32. Ukraine: Economic Stabilization Signs Emerging, But Delay in Reforms Will Undermine Recovery and Adversely Affect the Population: press release / World Bank. URL: <http://www.worldbank.org/uk/news/press-release/2016/04/01/ukarine-economic-update-spring-2016>.

33. Корень Н. В. Бюджетна безпека України в координатах гібридних загроз фінансовій системі: аналітична записка / Нац. ін-т стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2593/>.

References

1. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2017). *Stratehiya reformuvannya systemy upravlinnya derzhavnymu finansamy na 2017–2020 roky* [The Strategy for reforming the public finance management system for 2017–2020] (Order No. 142-p, February 8). Retrieved from <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249797370> [in Ukrainian].
2. Blankart, S. (2000). *Derzhavni finansy' v umovakh demokratiyi: vstup do finansovoyi nauky'* [Public finances in a democracy: an introduction to financial science]. Ky'viv: Ly'bid' [in Ukrainian].
3. Buchanan, J. M. (1987). *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and the Individual Choice*. UNC Press Books.
4. Stiglitz, J. (1998). *Ekonomika derzhavnoho sektoru* [Economics of the Public Sector]. Ky'viv: Osnovy' [in Ukrainian].
5. Fischer, S., Easterly, W. (1990). The economics of the government budget constraint. *The World Bank Research Observer*, Vol. 5, No. 2, 127–142.
6. Fischer, S., Gelb, A. (1991). The process of socialist economic transformation. *Journal of Economic perspectives*, Vol. 5, No. 4, 91–105.
7. Baranovs'kyj, O. I. (2004). *Finansova bezpeka v Ukrayini (Metodolohiya ocinky' ta mekhanizmy' zabezpechennya)* [Financial security in Ukraine (Evaluation methodology and mechanisms of provision)]. Ky'viv: Ky'yivs'kyj nacional'nyj torhovel'no-ekonomichnyj universy'tet [in Ukrainian].
8. Shlemko, V. T., Bin'ko, I. F. (1997). *Ekonomichna bezpeka Ukrayiny': sutnist' i napryamky' zabezpechennya* [Economic security of Ukraine: the essence and directions of the insuring]. Ky'viv: NISD [in Ukrainian].
9. Varnalij, Z. S. (Ed.). (2009). *Ekonomichna bezpeka* [Economic security]. Ky'viv: Znannya [in Ukrainian].
10. Vlasyuk, O. S. (2014). *Aktual'ni problemy' finansovoyi bezpeky' Ukrayiny' v umovakh postkry'zovoyi transformatsiyi* [Actual problems of financial security of Ukraine in the conditions of post-crisis transformation]. Ky'viv: NISD [in Ukrainian].
11. Heyec', V. M., Chernyak, O. I. (2006). *Modelyuvannya ekonomichnoyi bezpeky': derzhava, rehion ta pidpry'emstvo* [Modeling economic security: state, region and enterprise]. Kharkiv: Inzhek [in Ukrainian].
12. Yermoshenko, M. M. (2001). *Finansova bezpeka derzhavy': nacional'ni interesy', real'ni zahrozy', stratehiya zabezpechennya* [Financial security of the state: national interests, real threats, strategy of insuring]. Ky'viv: KNTEU [in Ukrainian].
13. Yefy'menko, T. I. (2008). Byudzhethna polity'ka Ukrayiny' v sy'stemi instrumentiv konkurentospromozhnosti derzhavy' [Budget policy of Ukraine in the system of competitiveness instruments of the state]. *Demohrafiya ta social'na ekonomika* [Demography and Social Economy], 2, 42–51 [in Ukrainian].
14. Yefy'menko, T. I. (2018). Monetarni instrumenty' ekonomichnoyi bezpeky' derzhavy' [Monetary tools of the state economic security]. *Finansy' Ukrayiny'* [Finance of Ukraine], 1, 7–30 [in Ukrainian].
15. Shlapak, O. V., Yefy'menko, T. I. (Eds.). (2014). *Modernizaciya finansovoyi sy'stemy' Ukrayiny' v procesi yevrointehracyi* [Modernization of the financial system of Ukraine in the process of eurointegration]. (Vols. 1–2). Ky'viv: DNNU "Akademiya finansovoho upravlinnya" [in Ukrainian].
16. Sukhorukov, A. I. (2005). *Suchasni problemy' finansovoyi bezpeky' Ukrayiny'* [The current problems of the financial security of Ukraine]. Ky'viv: Rada nacional'noyi bezpeky' i oborony' Ukrayiny', Nacional'nyj insty'tut problem mizhnarodnoyi bezpeky' [in Ukrainian].

17. Gasanov, S. S., Kudryashov, V. P. (2015). Obmezhennya deficytu byudzhetu v umovakh fiskal'ny'kh ry'zy'kiv [The budget deficit restrictions in conditions of fiscal risks]. *Naukovi praci NDFI* [RFI Scientific Papers], 3, 5–14 [in Ukrainian].
18. State Treasury Service of Ukraine. (n. d.). *Vy'konannya Derzhavnoho byudzhetu* [Budget execution]. Retrieved from <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477> [in Ukrainian].
19. Ministry of Finance of Ukraine. (n. d.). Retrieved from <http://www.minfin.gov.ua/> [in Ukrainian].
20. State Statistics Service of Ukraine. (n. d.). Retrieved from <http://ukrstat.gov.ua/> [in Ukrainian].
21. Gasanov, S. S. (2017). Fiskal'ni ry'zy'ky ta fiskal'ne tarhetuvannya v sy'stemi upravlinnya derzhavny'my finansamy za umov insty'tucional'noy nevy'znachenosti [Fiscal risks and fiscal targeting in the system of public finance management under institutional uncertainty]. *Naukovi praci NDFI* [RFI Scientific Papers], 2, 5–24 [in Ukrainian].
22. Hemming, R. (2000). A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability. *IMF Working Paper*, WP/00/52. Retrieved from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp0052.pdf>.
23. European Commission. (2012). *Fiscal Sustainability Report*. Retrieved from http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-8_en.pdf.
24. European Commission. (n. d.). *Macroeconomic Imbalance Procedure*. Retrieved from http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/macroeconomic_imbalance_procedure/index_en.htm.
25. European Commission. (2009). *Sustainability Report*. Retrieved from http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication15998_en.pdf.
26. European Commission. (2015). *Fiscal Sustainability Report*. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/public-finances-2016-550px_0.png.
27. Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine. (2013). *Metodychni rekomendaciyi shhodo rozrakhunku rivnya ekonomichnoyi bezpeky' Ukrayiny'* [Methodical recommendations for calculating the level of economic security of Ukraine] (Order No. 1277, October 29). Retrieved from <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=MetodichniRekomendatsii> [in Ukrainian].
28. State Statistics Service of Ukraine. (2017, March 21). *Valovyj vnutrishnij produkt u I–IV kvartalakh 2016 roku j u 2017 roci* [Gross domestic product in the I–IV quarters of 2016 and in 2016]. Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua/> [in Ukrainian].
29. State Statistics Service of Ukraine. (n. d.). *Operaciyi sektoru zahal'noho derzhavnoho upravlinnya* [Operations in the general government sector]. Retrieved from http://www.ukrstat.gov.ua/imf/arhiv/oszdu_u.htm [in Ukrainian].
30. Center for Economic Strategy. (2017). *Fiskal'ni pidsumky' 2016 roku: ekspres-analiz* [The fiscal results of 2016: express analysis]. Retrieved from http://ces.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/2016_budget_results_note.pdf [in Ukrainian].
31. Ministry of Finance of Ukraine. (2016, January 11). *Prezentaciya Zakonu Ukrayiny' "Pro Derzhavny'j byudzhet Ukrayiny' na 2016 rik"* [Presentation of the Law of Ukraine "On the State Budget of Ukraine for 2016"]. Retrieved from http://www.minfin.gov.ua/uploads/0/1201-14%20slides_budget_2016.pdf [in Ukrainian].
32. World Bank. (2016). *Ukraine: Economic Stabilization Signs Emerging, But Delay in Reforms Will Undermine Recovery and Adversely Affect the Population: press release*. Retrieved from <http://www.worldbank.org/uk/news/press-release/2016/04/01/ukraine-economic-update-spring-2016>.
33. Koren, N. V. (n. d.). *Byudzhetna bezpeka Ukrayiny' v koordy'natakh hibry'dny'kh zahroz finansovij sy'stemi* [Budgetary security of Ukraine in the coordinates of hybrid threats to the financial system]. Ky'yiv: NISD. Retrieved from <http://www.niss.gov.ua/articles/2593/> [in Ukrainian].