

БЮДЖЕТНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ В КООРДИНАТАХ ГІБРИДНИХ ЗАГРОЗ ФІНАНСОВІЙ СИСТЕМІ

Анотація

Визначено та проаналізовано основні гібридні загрози, що сформувалися у фінансовій системі держави. Обґрунтовано напрями їх зниження та забезпечення бюджетної безпеки в контексті підвищення рівня фінансової безпеки держави.

БЮДЖЕТНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ В КООРДИНАТАХ ГІБРИДНИХ ЗАГРОЗ ФІНАНСОВІЙ СИСТЕМІ

Бюджетна безпека держави – це стан забезпечення платоспроможності та фінансової стійкості державних фінансів, що надає можливість органам державної влади максимально ефективно виконувати покладені на них функції¹.

Гібридна агресія РФ проти України та військовий конфлікт на Сході держави, що розпочався у 2014 році та нині триває, зумовили розгортання негативної ланцюгової реакції загострення дисбалансів у бюджетній системі. Внаслідок одночасного опосередкованого впливу агресора на дестабілізацію бюджетоформуючих чинників та важелів бюджетного регулювання в Україні, загрози стійкості її державних фінансів теж набувають характеру гібридних.

Основними гібридними загрозами, які зумовили загострення дисбалансів у бюджетній системі стали:

1. Високий рівень державного боргу

Довідково. Протягом січня-грудня 2016 року сума державного та гарантованого державою боргу України збільшилася у гривневому еквіваленті на 357,6 млрд грн,

¹ Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України. Затверджено Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 N 1277. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://cct.com.ua/2013/29.10.2013_1277.htm

при цьому у доларовому еквіваленті державний та гарантований державою борг збільшився на 5,5 млрд дол. США. Станом на 31 грудня 2016 року *державний та гарантований державою борг України* становив 1,9 млрд грн (70,97 млрд дол.США), в тому числі: державний та гарантований державою зовнішній борг – 1,2 млрд грн (64,3 % від загальної суми державного та гарантованого державою боргу) або 45,6 млрд дол.США; державний та гарантований державою внутрішній борг – 689,7 млрд грн (35,7 %) або 25,4 млрд дол. США².

Зростання обсягу державного та гарантованого державою боргу було обумовлено девальвацією національної валюти, курс якої по відношенню до долара США зріс з близько 24,00 грн/дол.США на кінець 2015 року до близько 27,19 грн/дол.США на кінець грудня 2016 року³, забезпеченням фінансування дефіциту державного бюджету, капіталізацією державних банків, в тому числі у зв'язку з переходом у державну власність ПАТ КБ "ПриватБанк" відповідно до Постанови КМУ № 961 від 18.12.2016 р. (зі змінами), та наданням кредиту Фонду гарантування вкладів фізичних осіб відповідно до Постанови КМУ № 1003 від 28.12.2016 р.⁴. Приватизація ПриватБанку збільшила також квазіфіскальні видатки держави на 4,5 % ВВП⁵.

Державний прямиий та гарантований борг в Україні зріс у 2016 році до 81,0 % ВВП, що значно перевищує граничний показник у 60 % ВВП, закріплений Бюджетним кодексом України (у 2015 році цей показник складав 79,2 % ВВП, у 2014 році – 69,4 % ВВП). Темпи зростання зовнішнього боргу значно перевищують темпи зростання внутрішніх запозичень, що свідчить про незадовільний стан внутрішнього потенціалу грошово-кредитної системи держави.

² Офіційний сайт Міністерства фінансів України. Інформаційна довідка щодо державного та гарантованого державою боргу України станом на 31 грудня 2016 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/news/view/statystichni-materialy-shchodo-derzhavnoho-ta-harantovanoho-derzhavoiu-borhu-ukrainy_2016?category=borg&subcategory

³ Там само

⁴ Офіційний сайт міністерства фінансів України. Статистичні матеріали щодо державного та гарантованого державою боргу України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/news/view/statystichni-materialy-shchodo-derzhavnoho-ta-harantovanoho-derzhavoiu-borhu-ukrainy_2016?category=borg&subcategory=statistichna-informacija-schodo-borgu

⁵ Центр економічної стратегії. Фіскальні підсумки 2016 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :http://ces.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/2016_budget_results_note.pdf

Наслідком зростання боргових зобов'язань держави стало зростання частки видатків бюджету на обслуговування державного боргу, що в умовах реалізації системних реформ, проведення АТО на Сході країни та необхідності забезпечення реалізації державних функцій збільшує навантаження на головний фонд держави та негативно впливає на його збалансованість. За підсумками 2016 року сума обслуговування державного боргу становила 96,1 млрд грн, що на 11,6 млрд грн більше показника 2015 року, та на 48,1 млрд грн більше показника 2014 року. Таким чином, тільки за два роки сума обслуговування державного боргу зросла вдвічі. У 2016 році обслуговування державного боргу склало 11,5 % від обсягу профінансованих видатків, а у 2015 році цей показник становив 12,7 %. У 2017 році на обслуговування державного боргу передбачено спрямувати 112,0 млрд грн, що становить 11,7 % від планового показника видатків зведеного бюджету. В умовах зростання боргових зобов'язань держави видатки на їх обслуговування у подальших роках зростатимуть, що зумовлюватиме ризики збалансування бюджетного фонду та зниження фінансування інших функцій держави.

2. Високий рівень дефіциту державного бюджету. Дефіцит державного бюджету України у 2016 році становив 70,3 млрд грн, що складає 2,9 % ВВП. Показник відповідає Маастрихтським критеріям та вимогам Меморандуму з МВФ, крім того, він виявився менше прогнозного показника, затвердженого ЗУ «Про Державний бюджет України на 2016 рік»: 83,7 млрд грн або 3,7 % ВВП.

Зростання дефіцит бюджету розширеного уряду з 1,2 % ВВП у 2015 році до 2,9 % ВВП у 2016 році зумовлено, зокрема, необхідністю здійснення виплат за борговими зобов'язаннями, забезпеченням належного рівня фінансування сектору безпеки та оборони держави, забезпеченням функцій соціального захисту громадян. Крім того, скорочення надходжень ЄСВ до Пенсійного фонду України зумовило потребу збільшення його бюджетної підтримки. Проте, вагомим позитивним чинником стабілізації бюджетного

дефіциту стало подолання багаторічної дефіцитності НАК «Нафтогазу», дефіцит якого у 2016 році був відсутній, а у 2015 році становив 1%⁶. З урахуванням бюджетного фінансування НАК «Нафтогаз України» дефіцит становив 5,8 % ВВП у 2015 р. проти 10,1 % ВВП у 2014 р.⁷

Позитивні тенденції у зменшенні дефіциту НАК «Нафтогаз України» обумовлені за рахунок диверсифікації джерел постачання імпортного газу. Зокрема, частка природного газу, імпортованого з Росії в загальному обсязі його імпорту знизилась до 0 % з 92,5 % на початку 2014 року, відбулось зниження ціни на імпортний природний газ з 400,0 дол. США за 1 тис. куб. м у 2014 році до 200,0 дол. США за 1 тис. куб. м у 2016 році. Проте, згідно Інфляційного звіту Національного банку України⁸, вартість імпортованого газу у подальшому зростатиме до рівня показників 2014 року і складе 292,0 дол. США за 1 тис. куб. м. У 2017 році очікується зростання ціни на енергетичний носій на 23,3 % (порівняно із показником 2016 року) – до 247,7 дол. США за 1 тис. куб. м, у 2018 році зростання становитиме 10,3 %, що становитиме 273,3 дол. США за 1 тис. куб. м, а у 2019 році воно становитиме 6,8 % – 292,0 дол. США за 1 тис. куб. м. Зростання цини на імпортний газ в умовах нереформованості енергетичної галузі зумовлюватиме ризики в частині формування тарифної політики для споживачів, формування системи субсидій для незахищених верств населення в напрямі збільшення цього виду видатків, негативно впливатиме на стан розрахунків за енергоносії у бюджетній сфері, а також матиме вплив на формування інфляційних коливань.

Джерелами фінансування дефіциту бюджету є надходження від приватизації, а також державні запозичення. Щороку показники надходжень від приватизації до бюджету становили менше одного відсотка від

⁶ Там само

⁷ Презентація Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» / Міністерство фінансів України. – 11.01.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/uploads/0/1201-14%20slides_budget_2016.pdf

⁸ Офіційний сайт Національного банку України. Інфляційний звіт: квітень 2017. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://bank.gov.ua/doccatalog/document;jsessionid=4054FCD35D91D381E325022C9591378C?i d=47356006>

прогнозованого показника. Так із запланованих у 2016 році 17,1 млрд грн надходжень від приватизації за 9 місяців надійшло лише 72,9 млн грн, у 2015 році надійшло 151,5 млн грн із запланованих 17,0 млрд грн, у 2014 році надійшло 0,5 млрд грн із запланованих 17 млрд грн, у 2013 році надійшло 1,5 млрд грн із запланованих 10,9 млрд гривень. Ризик ненадходження до державного бюджету запланованих на 2017 рік коштів у сумі 17,1 млрд грн є високим. На це впливатиме несприятливий інвестиційний клімат, що знижує попит і ціну об'єктів приватизації⁹. Через невиконання планів з приватизації використовується можливість заміщення цього ресурсу шляхом додаткового випуску державних цінних паперів, що призводить до зростання державного боргу. В умовах значного боргового навантаження та збереження високого рівня бюджетного дефіциту цей фактор негативно впливатиме на розв'язання завдань збалансування бюджетного фонду.

3. Військовий конфлікт та проведення АТО на Сході країни обумовили зростання частки видатків бюджету на фінансування сектору оборони та безпеки.

Військовий конфлікт на Сході країни обумовив потребу належного розвитку та фінансового забезпечення сектору безпеки та оборони. Видатки на сектор оборони зросли з 52,1 млрд грн у 2015 році до 59,4 млрд грн у 2016 році, а плановий показник на 2017 рік становить 67,2 млрд грн. Видатки на діяльність у сфері безпеки держави зросли з 5,8 млрд грн у 2015 році до 7,7 млрд грн у 2016 році, а плановий показник на 2017 рік становить 9,8 млрд гривень. Відбулось також зростання видатків на забезпечення громадського порядку, боротьби з злочинністю та охорони державного кордону з 28,5 млрд грн у 2015 році до 39,3 млрд грн у 2016 році, а плановий показник на 2017 рік становить 35,3 млрд гривень. Слід зазначити, що частка видатків на сектор оборони та безпеки в структурі видатків зведеного бюджету зменшилась у 2016 році і склала 7,1 % проти 12,7 % у 2015 році. У 2017 році цей показник складатиме 11,7 %.

⁹ Там само.

У рішенні РНБО від 13 вересня 2016 року про пропозиції до законопроекту «Про Державний бюджет України на 2017 рік»¹⁰ за статтями, пов'язаними із забезпеченням національної безпеки і оборони України визначено такі пріоритети у фінансуванні суб'єктів сектору безпеки й оборони: виконання Держпрограми розвитку озброєння до 2020 року та державної програми будівництва кораблів класу «корвет» за проектом 58250; посилення системи ППО і можливостей авіації Повітряних Сил ЗС України; кібербезпека; Національна розвідувальна програма на 2016–2020 рр.; посилення контррозвідувального захисту та боротьба з тероризмом і диверсійною діяльністю; проведення інтенсивної бойової підготовки частин ЗС України; облаштування держжордону; реалізація соціальних гарантій для військовослужбовців – у першу чергу, учасників АТО і сімей загиблих учасників АТО. Також у 2017 році планується спрямовувати фінансові ресурси на відновлення потенціалу ВМС, розвиток Сил спеціальних операцій, оновлення полігонної бази підготовки військ, ремонт озброєння і військової техніки та продовження розпочатих реформ щодо переходу військ на стандарти НАТО.

Забезпечення розвитку сектору оборони та безпеки є нагальним завданням для кожної держави у сучасному світі. Основною проблемою в цьому контексті залишаються питання, планування, обліку та ефективності використання бюджетних коштів, які сьогодні стоять на порядку денному.

4. Зростання соціальних зобов'язань держави в умовах нагромадження державного боргу та дефіциту бюджету. Соціальні зобов'язання держави протягом тривалого часу мали стійку тенденцію зростання, а відтак відбувалось збільшення частки соціальних видатків у структурі видатків зведеного бюджету. У 2014 році цей показник складав 59,1 %, у 2015 році – 55,6 %, у 2016 році – 57,4 %, а плановий показник

¹⁰ Указ Президента України № 404/2016 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 вересня 2016 року "Про пропозиції до проекту Закону України "Про Державний бюджет України на 2017 рік" по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України". [Електронний ресурс]. – Режим доступу :<http://www.rnbo.gov.ua/documents/431.html>

2017 року становить 57,1 %. Найбільшу частку у структурі соціальних видатків складають видатки на соціальних захист та соціальне забезпечення (30,9 % у 2016 році), освіту (15,5 % у 2016 році) та охорону здоров'я (9,0 % у 2016 році). Номінальні показники видатків щорічно зростають, таким чином, держава намагається забезпечувати виконання всіх соціальних функцій. Проте, основною проблемою, на розв'язання якої спрямовані завдання системних реформ, що нині реалізуються, є низька якість надання державних соціальних послуг. Нагальними питанням її розв'язання є перехід від механізму бюджетного утримання до забезпечення розвитку соціальної сфери.

Крім того, в структурі соціальних видатків домінуючу частину складають видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення. Їх частка у 2015 році складала 25,9 %, а у 2016 році – 30,9 %. Таким чином, майже третина основного фінансового фонду держави спрямовується на фінансування соціальних виплат за умов відсутності механізму адресного забезпечення. В структурі цих соціальних виплат у 2016 році 57,1 % спрямовувалось на соціальний захист пенсіонерів, а у 2017 році на ці цілі передбачено витратити 54,7 % від загальної суми видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення.

Нині держава витрачає на соціальний захист та соціальне забезпечення бюджетних коштів більше, ніж на охорону здоров'я у 3,4 рази, у 2 рази більше ніж на освіту, у 3,9 рази більше ніж на економічну діяльність та у 41 раз більше ніж на охорону навколишнього середовища. Темпи приросту видатків «соціального забезпечення» також зростають у декілька разів швидше, ніж видатки «розвитку». Зростання частки соціальних зобов'язань зумовлює посилення навантаження на бюджет та зниження його ролі як інструмента регулювання економічних та соціальних процесів в державі.

5. Блокада транспортного сполучення з територіями ОРДЛО зумовила втрату доходів Державного бюджету України, місцевих бюджетів Донецької та Луганської областей. За офіційними даними

Служби безпеки України, підприємцями, які зареєстровані на контрольованій території України та мають виробничі потужності в ОРДЛО, до Державного бюджету України сплачено податків за 2015 р. – 19 570,9 млн грн; за 2016 р. – 31 640,8 млн грн, у тому числі військовий збір – 777,4 млн грн¹¹.

Згідно з оцінок Міністерства фінансів України, втрати податків і зборів становитимуть: податку на доходи з фізичних осіб (зараховується до місцевих бюджетів) складатимуть від 1 226,6 млн грн до 1 782,3 млн грн (за оптимістичним та песимістичним сценарієм відповідно); податку на прибуток підприємств – від 714,0 млн грн до 1 188,0 млн грн; ПДВ та коштів на його відшкодування – від 722,4 млн грн до 1 092,0 млн гривень.

Підприємства на окупованій території, які сплачували податки до бюджетів України, були перереєстровані в основному на підконтрольній території Донецької (в основному, у містах Краматорськ та Маріуполь) та Луганської областей (м. Сєвєродонецьк). Здебільшого т.зв. «націоналізовані» окупаційною владою з 1 березня ц.р. підприємства сплачували податки на фонд оплати праці, який включав місцевий ПДФО. Відтак зі встановленням блокади нагальною потребою постане збільшення фінансової підтримки місцевих бюджетів двох частково окупованих областей у формі трансфертів з Державного бюджету України, що призведе до навантаження на основний фінансовий фонд держави.

Крім того, економічна блокада з окупованими територіями ОРДЛО зумовлює втрату надходжень єдиного соціального внеску із відповідним зростанням дефіциту Пенсійного фонду України. Дефіцит коштів фонду щорічно компенсується з Державного бюджету і на 2017 р. запланований на рівні 141,3 млрд грн. При зменшенні фонду оплати праці підприємств, які здійснювали свою діяльність на окупованій території від 6,3 млрд грн до 9,14 млрд грн згідно сценаріїв розвитку подій, надходження від ЄСВ можуть скоротитися на 1,4 – 2 млрд грн відповідно. Втрата ресурсу означатиме, що

¹¹ Заява СБУ щодо блокування руху залізничного транспорту до та з окремих районів Донбасу [Електронний ресурс] / Служба безпеки України – Режим доступу: <https://www.ssu.gov.ua/ua/news/1/category/2/view/2627#sthash.dSmAYrqZ.7IKzBC5v.dpuf>

доведеться запроваджувати компенсаційний механізм для покриття втрат Пенсійному фонду України за рахунок коштів державного бюджету, що зумовить додаткове навантаження на головний фінансовий фонд держави.

Також знижується ймовірність стягнення податкового боргу підприємств на окупованій території у сумі близько 6 млрд грн із переведенням його до категорії безнадійного. Причинами виникнення боргу, насамперед, були порушення економічних зв'язків через часткову окупацію території областей, знищення та/або пошкодження активів, відсутність коштів у підприємств у зв'язку з важким фінансовим станом дебіторів і припиненням розрахунків за продукцію.

Збільшення соціального напруження у зв'язку із припиненням діяльності підприємств на непідконтрольній території призведе до ймовірності *зростання видатків бюджету на соціальне забезпечення переміщених осіб, які переїдуть на підконтрольну територію для пошуку роботи.* За умов збільшення кількості внутрішньо переміщених осіб внаслідок блокади у 2017 р. виникне додаткова потреба щодо збільшення фінансування відповідної бюджетної програми.

6. Інфляційно-девальваційні коливання справляють вплив на формування бюджетних показників. Зростання доходів державного бюджету в сумі 706,3 млрд грн, що більше ніж визначено Законом України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» на 104,4 млрд грн або 17,3 % переважним чином буде обумовлене інфляційними і девальваційними чинниками¹², що свідчить про збереження у 2017 році повільних темпів економічного зростання та фіскального тиску на бізнес.

Під впливом гібридних загроз відбулось загострення внутрішніх системних дисбалансів, які обумовлені широким спектром соціальних, економічних, суспільно-політичних, екологічних чинників – як скороминущих, так і довгострокових, тих, які пов'язані зі специфікою

¹²Рахункова палата України. Висновки щодо проекту Закону України „Про Державний бюджет України на 2017 рік” // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/index>

суспільно-історичного розвитку країни, та тих, що викликані трансформаційними зрушеннями сучасного етапу. Серед них можна виокремити наступні:

1. Погіршення демографічного календаря, зниження/втрата трудового потенціалу в умовах нереформованості пенсійної системи, що обумовлює дефіцит доходів Пенсійного фонду України та потребу його покриття за рахунок коштів державного бюджету. Видатки на пенсійні виплати нині становлять 10,8 % ВВП. Це призвело до утворення дефіциту Пенсійного фонду на рівні 5 % ВВП, що тривалий час залишається одним з основних фіскальних ризиків¹³. У 2015 році касові видатки державного бюджету на перерахування трансфертів до Пенсійного фонду становили 94,8 млрд грн (з яких 14,0 млрд грн було спрямовано на фінансування «авансової» виплати пенсій за січень 2016 р). У 2016 році цей показник становив 142,6 млрд грн, що на 47,8 млрд грн більше показника 2015 року. Водночас навіть за такої значної фінансової підтримки з існуючих 12,3 млн пенсіонерів в Україні близько 5 млн осіб або 41,4 % отримують пенсію нижче 1 300 грн.¹⁴

У 2017 році частка коштів державного бюджету у структурі загальних доходів Пенсійного фонду України становитиме згідно плану 141,3 млрд або 49,9 %, що також є вагомим показником і справляє навантаження на державний бюджет. Згідно з розпорядженням Кабміну № 275 від 3 квітня 2017 року Кабінет Міністрів України має намір збільшити кількість платників Єдиного соціального внеску (ЄСВ) на 500 тис. осіб у 2017 році.

2. Висока енергозатратність економіки та незворотність потреби застосування енергоефективних технологій та використання нетрадиційних джерел енергії обумовлюють зростання тарифів на житлово-комунальні послуги, збільшення видатків бюджету на субсидії для населення

¹³ Світовий банк – Україна. Огляд Україна: Економічний огляд, квітень.[Електронний ресурс]. – Режим доступу : 2017<http://www.worldbank.org/uk/country/ukraine/publication/economic-update-spring-2017>

¹⁴ Звіт про роботу Пенсійного фонду України у 2015 році / Пенсійний фонд України. – 23.02.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pfu.gov.ua/pfu/doccatalog/document?id=243697>

та збільшення видатків на запровадження новітніх енергозберігаючих технологій.

Постановою Верховної Ради України № 1962-VIII від 21.03.2017 р. прийнято за основу Проект Закону України «Про Фонд енергоефективності», який розроблено з метою врегулювання на законодавчому рівні питання щодо підтримки ініціатив у сфері енергоефективності. Одним із важливих зобов'язань України, як повноправного члена Енергетичного співтовариства, є імплементація у національне законодавство вимог Директиви Європейського Парламенту та Ради ЄС 2012/27/ЄС в рамках виконання ратифікованого Договору про заснування Енергетичного Співтовариства.

Реалізація положень проекту Закону України «Про Фонд енергоефективності» створить умови для державної підтримки та стимулювання заходів підвищення енергоефективності, економного використання енергетичних ресурсів населенням, покращенню рівня життя населення внаслідок скорочення витрат на оплату енергетичних ресурсів, раціональному використанню коштів державного та місцевих бюджетів, які спрямовуються на компенсацію витрат, пов'язаних з використанням енергетичних ресурсів, та сприятиме підвищенню енергетичної незалежності та енергетичної безпеки держави.

Проте, норми цього акту містять положення, що обумовлюватимуть ризики в частині використання бюджетних коштів. Зокрема, пропонується норма щодо надання права Кабінету Міністрів України збільшувати внески до Фонду та/або впроваджувати додаткові заходи для забезпечення досягнення мінімального рівня економії серед кінцевих споживачів енергії в Україні обумовлює ризик спроможності бюджету оперативно забезпечити в необхідному обсязі суму внесків до Фонду, які має здійснити Кабінет Міністрів України. Крім того, відповідно до ст. 95 Конституції України «виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які

видатки держави на загальносупільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків»¹⁵.

3. Незавершеність адміністративно-територіальної реформи та високий рівень централізації бюджетних коштів. Незважаючи на отримання позитивних результатів реформи бюджетної децентралізації, актуальними залишаються питання формування та виконання місцевих бюджетів. Насамперед це обумовлено відсутністю змін до головного закону держави – Конституції України, а також низки законів щодо адміністративно-територіальної реформи та незавершеністю процесу об'єднання територіальних громад, що негативно впливає на збалансованість та системність бюджетного процесу. Частка міжбюджетних трансфертів в структурі доходів місцевих бюджетів у 2015 р. складала 59,1 %, а у 2016 році – 53,1 %. Недостатніми є темпи приросту власних доходів місцевих бюджетів за рахунок наданих додаткових джерел. Нерозв'язаними залишаються питання фінансування делегованих повноважень, які не покриваються додатковим фінансовим ресурсом, що знижує якість надання таких послуг на місцях. Крім того, на забезпечення виконання завдань реформи бюджетної децентралізації негативно впливає незавершеність процесу добровільного об'єднання територіальних громад.

Вплив гібридних загроз бюджетній безпеці держави **підтверджується показниками індикаторів бюджетної безпеки держави**, які визначені у Методичних рекомендаціях щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, затверджених Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України № 1277 від 29.10.2013. Їх оцінка свідчить, що найбільші ризики бюджетної системи мають місце у **борговій сфері** та обумовлені **дефіцитом Пенсійного фонду України**.

Так, у **небезпечній зоні** перебуває *індикатор відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до*

¹⁵ Висновокна проект Закону України «Про Фонд енергоефективності» (реєстр. № 5598 від 26.12.2016 р.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60811

доходів державного бюджету (%). Він є суттєвим чинником, що тривалий час породжує проблеми в сфері державних фінансів і здійснює вплив на бюджетну безпеку. З рівня 4,2 % у 2008 році він стрімко зріс до 19,2 % у 2009 році та до 47,7 % у 2014 році при його задовільному значенні у межах від 0 до 7,0 %. Стрімке нарощування обсягу дефіциту бюджету, інфляційні процеси, девальвація гривні, обмежений доступ до дешевих фінансових ресурсів на фінансових ринках сприяли зростанню вартості обслуговування державного боргу. Завдяки вжитим заходам зі реструктуризації та погашення частини боргу, цей показник знизився у 2015 році до 38,9 %, але у 2016 році він знизився лише до 33,4 %¹⁶.

Значення *індикатора відношення дефіциту/профіциту бюджетних та позабюджетних фондів сектору загальнодержавного управління до ВВП* у останні роки знаходилися у небезпечній зоні: наприклад, у 2015 році пенсійна система «коштувала» 13,4 % ВВП, а у 2016 році цей показник склав 13,3 %¹⁷ (при його задовільному значенні в інтервалі від -1 до 1 %), що обумовлювалось необхідністю бюджетної підтримки позабюджетних фондів, адже покриття дефіциту Пенсійного фонду України відбувалось за рахунок бюджетних коштів і щорічно цей показник має тенденцію зростання. Отже, національна пенсійна система є одним з основних чинників, які призводять до фіскальної вразливості економіки.

Єдиним 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 наявність численних проблем у фіскальній сфері, які накопичилися протягом років і мають системний характер, призводять до зниження стимулюючої та соціальної функції податкової системи, а також загострення проблем у митно-податковому

¹⁶ Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/> та Проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60032

¹⁷ Офіційний сайт Світового Банку // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.worldbank.org/uk/news/press-release/2016/04/01/ukraine-economic-update-spring-2016>

адмініструванні. Визначальними показниками є не рівень перерозподілу, а структура фіскальних вилучень.

Індикатори бюджетної безпеки свідчать про недостатню стійкість державних фінансів, що обумовлює формування системних внутрішніх загроз та низьку спроможність протистояти зовнішнім ризикам (низької купівельної спроможності населення, скорочення кредитування економіки, несприятливого інвестиційного клімату в країні, погіршення прогнозу щодо кон'юнктури на світових сировинних ринках, погіршення прогнозу розвитку світової економіки у 2017 році тощо).

За проведеними оцінками бюджетної безпеки, основні проблеми у бюджетно-податковій сфері у майбутньому будуть зосереджені, насамперед, у сфері управління державним боргом, у діяльності позабюджетних фондів сектору державного управління та управління дефіцитом бюджету, що обумовлює необхідність проведення бюджетної консолідації та підвищення ефективності управління бюджетними коштами. Мінімізація бюджетних ризиків залежатиме, насамперед, від формування дієвих бюджетних важелів, які дадуть змогу вчасно та результативно реагувати на внутрішні і зовнішні виклики.

Формування прямих та гібридних загроз бюджетній безпеці обумовлює потребу реалізації відповідної системи заходів, спрямованих на зниження/ліквідацію ризиків у бюджетній сфері, основними серед яких мають стати:

1. Кабінету міністрів України та профільним міністерствам:

– для забезпечення ефективності планування та використання бюджетних коштів, а також підвищення якості надання суспільних благ та послуг в контексті реалізації секторальних реформ розробити та прийняти державні соціальні стандарти, їх склад та методологічну оцінку визначення їх грошового еквіваленту;

– для забезпечення зниження дефіциту Пенсійного фонду України та виконання розпорядження КМУ № 275 від 3 квітня 2017 року розробити

законопроект з пропозиціями щодо реформування пенсійної системи, які передбачатимуть звільнення солідарної пенсійної системи від невластивих для неї видатків; відновлення диференціації розмірів пенсій залежно від заробітку; заміну механізму відшкодування пільгових пенсій на сплату єдиного внеску; перегляд умов призначення пенсій за віком на пільгових умовах і за вислугу років; впровадження єдиних підходів до обчислення пенсій;

– для забезпечення реалізації процесу верифікації та забезпечення адресності соціальних виплат у 2017 році визначити критеріальні ознаки пільгових категорій та їх кількість, що дасть змогу перейти від категорійності при наданні соціальної пільги до принципу надання соціальної допомоги по потребі;

– для забезпечення заходів із підвищення енергоефективності економіки привести у відповідність з нормами Бюджетного кодексу України положення проекту Закону України «Про Фонд енергоефективності», розробленого з метою врегулювання на законодавчому рівні питання щодо підтримки ініціатив у сфері енергоефективності, а також удосконалити механізм співучасті громадян та держави при створенні ОСББ шляхом його спрощення, що дасть змогу використати цей механізм більшому числу громадян.

2. Кабінету міністрів України, Міністерству фінансів України та Державній фіскальній службі в контексті забезпечення процесу реформування ДФС реалізувати чотири завдання плану BEPS (ErosionandPrfitShifting), до якого Україна приєдналась з 1 січня 2017 року (план дій ОЕСР з протидії розмивання податкової бази та виводу прибутку з-під оподаткування): боротьба з податковими зловживаннями, пов'язаними з використанням спеціальних режимів оподаткування, уникнення зловживань при застосуванні податкових конвенцій, розкриття інформації про використання схем агресивного податкового планування, збільшення

ефективності механізмів вирішення спорів щодо застосування договорів про уникнення подвійного оподаткування між країнами.

3. Міністерству фінансів України:

– для забезпечення відповідності делегованих повноважень та фінансового ресурсу місцевих бюджетів розробити механізми їх покриття, оскільки залучення власних коштів місцевих бюджетів на виконання цих повноважень в умовах відсутності достатності фінансового ресурсу призводить до незадовільного виконання таких функцій;

– для підвищення ефективності місцевих податків і зборів удосконалити механізми їх адміністрування та формування єдиної бази даних для забезпечення повної та прозорої системи обліку, що дасть змогу забезпечити ефективний фіскальний контроль та збільшення надходжень до бюджетів;

– для забезпечення ефективності використання бюджетних коштів завершити процес електронної верифікації моніторингу соціальних видатків та завершити перехід до надання адресних соціальних пільг шляхом розробки та затвердження Міністерством фінансів України та Міністерством соціальної політики України дієвого механізму адресного надання пільг і визначення їх фінансової оцінки;

– для забезпечення прозорості використання бюджетних коштів продовжити реалізацію проекту «Прозорий бюджет», що передбачає створення інформаційно-аналітичної системи для забезпечення якісно нового рівня управління у сфері державних фінансів. Прозорість у сфері державних фінансів також опосередковано підтримується функціонуванням Єдиного державного порталу та центрів надання адміністративних послуг, відкриттям доступу до державних реєстрів речових прав на нерухоме майно та власників транспортних засобів, порталу відкритих даних та ін.;

– для підвищення ефективності управління державним боргом вжити заходів щодо недопущення формування «прихованого» дефіциту державного бюджету та непрогнозованого зростання державного боргу, а також

розробити Середньострокову стратегію управління боргом та забезпечити прийняття відповідної Постанови Кабінету Міністрів України для формування дієвого механізму управління державним боргом;

– для забезпечення збалансованості місцевих бюджетів Донецької та Луганської областей врахувати зміни макроекономічних показників та втрат бюджетних надходжень внаслідок блокади та внести зміни до Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» з передбаченням компенсаторів у формі субвенцій для місцевих бюджетів Донецької та Луганської областей, а також визначити обсяг компенсаційного ресурсу Пенсійному фонду України у разі потреби.

4. Міністерству фінансів України, Міністерству охорони здоров'я України:

- в контексті реалізації секторальної децентралізації та реалізації Концепції реформи у сфері охорони здоров'я визначити механізм фінансування мережі закладів охорони здоров'я відповідно до положень Концепції, визначити повноваження і відповідальність органів місцевого самоврядування на рівні територіальних громад, районів областей, що дасть змогу підвищити ефективність управління бюджетними коштами як в частині формування цільових субвенцій, так і в частині їх освоєння на місцях;

- для забезпечення ефективності використання бюджетних коштів розробити галузеву Методику розрахунку вартості та складу послуг охорони здоров'я, що дасть змогу забезпечити підвищення ефективності планування та використання бюджетних коштів бюджетів всіх рівнів для фінансування галузі.

5. Міністерству фінансів України, Міністерству освіти і науки України:

- в контексті реалізації секторальної децентралізації та реалізації Концепції формування освітніх округів удосконалити формулу розрахунку цільової субвенції, що надається з державного бюджету, оскільки за результатами виконання бюджетів у 2016 році чинна методика не покриває

навіть потреби для фінансування заробітної плати працівників медичних установ;

- для забезпечення ефективності використання бюджетних коштів розробити галузеву Методику розрахунку вартості та складу освітніх послуг, що дасть змогу забезпечити підвищення ефективності планування та використання бюджетних коштів бюджетів всіх рівнів для фінансування галузі.

6. Міністерству фінансів України, Національному банку України: розробити Концепцію взаємодії у сфері управління державними фінансами - для убезпечення національних інтересів держави в економічній сфері від ризиків нестабільності офіційного курсу гривні при визначенні сум погашення зовнішнього та частини внутрішнього боргу, номінованого в іноземних валютах, а також при проведенні певних витрат бюджету, що здійснюються в іноземній валюті (зокрема, закупівля імпортного природного газу тощо).

На сучасному етапі актуальність структурних фіскальних реформ для забезпечення зниження впливу прями та гібридних ризиків та забезпечення стійкості державних фінансів в середньостроковій перспективі зростає, оскільки головні проблемні аспекти бюджетної системи потребують подальшого вирішення. Формування дієвої моделі управління державними фінансами, забезпечення консолідації головного фінансового фонду держави та узгодженість норм бюджетно-податкового законодавства є запорукою стабілізації динаміки соціально-економічного розвитку та забезпечення фінансової безпеки держави.

Відділ фінансової безпеки

Н.В. Корень