

Отримано: 10 лютого 2017 р.

Прорецензовано: 19 лютого 2017 р.

Прийнято до друку: 03 березня 2017 р.

Баранник Л. Б. Бюджетная безопасность в Украине в контексте социальной стабильности / Л. Б. Баранник // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»: науковий журнал. – Острог: Вид-во НУ«ОА», березень 2017. – № 4(32). – С. 112–119.

УДК 336.14:338(477)

JEL E69, H50-H56, H61, H72

Баранник Лилия Борисовна,
профессор, Университет таможенного дела и финансов

БЮДЖЕТНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В УКРАИНЕ В КОНТЕКСТЕ СОЦИАЛЬНОЙ СТАБИЛЬНОСТИ

Статья посвящена вопросам бюджетной безопасности, как фактору социального развития и главному условию на пути достижения социальной стабильности. Представлены международные рейтинги, свидетельствующие о кризисных трендах в трансформационном движении страны. Показано, что для бюджетной безопасности необходимо сократить в стране бедность путем изменения налоговой системы, пенсионной реформы, перехода на страховые принципы работы медицинской сферы, предоставления большей самостоятельности органам местного самоуправления в формировании местных бюджетов и проведении социальной политики и др.

Ключевые слова: бюджетная система, бюджетная безопасность, бедность, социальная безопасность, социальная стабильность.

Баранник Лілія Борисівна,
професор, Університет митної справи та фінансів

БЮДЖЕТНА БЕЗПЕКА В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ СОЦІАЛЬНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ

Стаття присвячена питанням бюджетної безпеки, як фактору соціального розвитку та головній умові на шляху досягнення соціальної стабільності. Представлено міжнародні рейтинги, які свідчать про кризові тренди в трансформаційному русі країни. Показано, що для бюджетної безпеки необхідно скоротити в країні бідність шляхом зміни податкової системи, пенсійної реформи, переходу на страхові принципи роботи медичної галузі, надання більшої самостійності органам місцевого самоврядування у формуванні місцевих бюджетів та проведенні соціальної політики та ін.

Ключові слова: бюджетна система, бюджетна безпека, бідність, соціальна безпека, соціальна стабільність.

Liliya Varannyk,
Professor, University of Customs and Finance

SECURITY BUDGET IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF SOCIAL STABILITY

The article is devoted to the security budget, as a factor of social development and the main condition to achieving social stability. Author presents the international rankings, showing the crisis trends in the transformation of the country moving. It is shown that for the security budget is necessary to reduce poverty in the country by changing the tax system, the pension reform, and transition to insurance principles of the medical sphere, providing greater autonomy to local authorities in the shaping of local budgets and social policy and some others.

Key words: fiscal system, fiscal security, poverty, social security, social stability.

Постановка проблеми. Современный этап развития украинской экономики характеризуется сложной финансовой ситуацией. Хронический дефицит государственного бюджета, рост внешнего государственного долга в течение 2010–2016 гг. серьезно тормозят решение и экономических, и социальных проблем. За последние годы в Украине осуществлено немало мероприятий в направлении повышения финансовой стабильности и укрепления бюджетной системы, а также реформирования системы налогообложения. Но, очевидно, что этого недостаточно для качественного экономического роста. Поэтому исследование вопросов достижения безопасности бюджетной системы выходит в ранг первоочередных задач украинской экономической науки.

Бюджетной проблематике посвящены труды многих отечественных ученых. Работы С. Буковинского, С. Булгаковой, О. Василика посвящены вопросам управления бюджетными средствами, роли бюджета в гармонизации интересов общества. Ученые О. Кириленко, В. Опарин, В. Федосов, И. Чугунов активно работают над проблемами бюджетной политики, бюджетного регулирования и многих других. Государственные финансы и проблему реформирования межбюджетных отношений исследует И. Лунина. Государственный бюджет и бюджетная стратегия являются предметом научного поиска А. Ватульова. Непо-

средственно вопросами бюджетной безопасности занимаются З. Варналий и С. Онищенко. Несмотря на наработки ученых, проблема требует постоянного изучения из-за быстро меняющихся геополитических процессов, внутренних экономических проблем и социальной напряженности в стране.

По нашему мнению, малоизученной частью проблемы является достижение бюджетной безопасности в условиях финансовой и социальной нестабильности в нашей стране. Цель статьи – обосновать авторскую гипотезу путей усиления бюджетной безопасности государства для достижения социальной стабильности общества.

В качестве предмета разговора нами выбрано несколько ключевых понятий «социальная стабильность» и «бюджетная безопасность». Считаем, что между ними существует тесная связь, обусловленная диалектикой общественного развития. Достижение социальной стабильности в стране напрямую зависит от реформирования бюджетной системы и стабилизации состояния системы государственных финансов. Бюджетная безопасность не – самоцель, а одно из обязательных условий устойчивого стабильного роста.

Традиционное понимание стабильности – устойчивость, неизменность. Иными словами, это способность чего-либо сохранять текущее состояние под влиянием разных воздействий, в макроэкономике она обозначает долгосрочное равновесие. Социальную же стабильность часто определяют как устойчивое состояние социальной системы, что позволяет ей эффективно функционировать и развиваться в условиях внешних и внутренних воздействий, сохраняя свою структуру и основные качественные параметры [1, с. 198]. Такое толкование этого понятия отражает общенаучный, социологический подход. Мы же будем говорить о социальной стабильности как понятии макроэкономического порядка, подразумевая под ней положительную динамику основных показателей, означающих развитие социальной системы в длительном периоде, например, таких как ВВП, занятость (также уровень безработицы), реальные доходы населения и некоторые другие. Интегральными показателями являются индекс развития человеческого потенциала (ИЧР) и индекс социального развития.

«Безопасность – сложное социальное явление, многоплановое и многогранное в своих структурных составляющих и проявлениях, отражающее противоречивые интересы в отношениях различных социальных субъектов. ... Отсюда – обусловленность проблематики безопасности субъективными позициями и неоднозначными оценками...» [2].

Бюджетную же безопасность часто воспринимают как некий бюджетный потенциал, который отражает уровень способности государства обеспечить сбалансирование доходов и расходов. Она выступает своеобразным индикатором и критерием эффективности бюджетной политики и организации бюджетного процесса [3, с. 171]. Наиболее значимыми показателями бюджетной безопасности государства являются отношение дефицита государственного бюджета к ВВП; дефицит бюджетных и внебюджетных фондов сектора общегосударственного управления; уровень перераспределения ВВП через сводный бюджет; отношение объема совокупных платежей по обслуживанию и погашению государственного долга к доходам государственного бюджета. Динамика отношения дефицита государственного бюджета к ВВП в течение 2011–2016 гг. при оптимальном значении этого показателя 3 и критическом 10, позволяет утверждать, что состояние бюджетной безопасности удовлетворительное, но и не критичное (таблица 1).

Таблица 1

Динамика дефицита государственного бюджета Украины к ВВП в 2011–2016 гг.

Показатель	2011	2012	2013	2014	2015	2016**
Отношение дефицита государственного бюджета к ВВП, %	-1,79	-3,79	-4,45	-4,98	-2,28	-2,99

*Источник [4].

** Рассчитано автором на основании прогнозного показателя ВВП (2339 млрд грн).

Методы бюджетной политики могут быть разными в зависимости от решаемых задач. Главное – обеспечить высокое качество разработки бюджета и через бюджетно-налоговые инструменты способствовать высоким показателям экономического развития и росту благосостояния населения. Другими словами, конечным ориентиром бюджетной политики является человек, социум. Поэтому бюджетная безопасность – необходимое условие социальной безопасности и стабильного развития общества.

Под социальной безопасностью мы понимаем такое состояние общества, в том числе основных сфер его «жизнедеятельности», при котором обеспечивается номинальный уровень социальных условий и благ, определяющих качество жизни человека и самого общества в целом. Средневековый философ Николо Макиавелли связывал безопасность социума с эффективностью законодательной власти. Ученый назвал главной угрозой социальной безопасности отрыв политики от культуры, с чем нельзя не согласиться в силу чрезвычайной актуальности этой мысли. Добавим, что считаем социальной безопасностью, не только результатом политики государства, но и уровня культуры и самоорганизованности социума.

Мы придерживаемся той гипотезы, что «главный смысл бытия любой системы, в том числе социальной, – выживание. Данная цель достигается с помощью нескольких способов, важнейшими из которых

выступают самоорганизация и саморазвитие» [5]. Одним из методов самоорганизации современной социальной системы является финансовый (или бюджетный) менеджмент, частью которого есть формирования финансового плана государства – бюджета.

Посмотрим на состояние социальной стабильности как характеристики общественного развития. Как уже отмечалось, ее показывают индекс человеческого развития (ИЧР) и международные рейтинги. ИЧР – комбинированный показатель, характеризует развитие человека в странах и регионах мира, используется в докладах ООН о развитии человека. Мировое сообщество исходит из того, что «развитие человека является процессом расширения спектра выбора», важными элементами которого есть возможности человека жить долгой и здоровой жизнью (измеряется показателем ожидаемой продолжительности жизни при рождении); получить образование (измеряется уровнем грамотности взрослого населения и совокупным валовым коэффициентом охвата образованием (средняя продолжительность обучения (в годах) и ожидаемая продолжительность обучения (в годах); иметь достойный уровень жизни (измеряется величиной ВВП на душу населения в долларах США по паритету покупательной способности. Дополнительные элементы выбора включают политическую свободу, гарантированные права человека и самоуважение. Положение Украины в международных «табелях о рангах» представлено в таблице 2. Украина по ИЧР (0,747) поднялась с 83 места в 2014 г. на 81 место в 2015 г. и относится к странам с высоким уровнем индекса [6]. Заметим, что в 1992 г. наша страна была на 45-м месте.

Таблица 2

Результаты международных рейтинговых сравнений

Место в рейтинге	Показатель
81-е место в мире (из 188 стран)	ИЧР-2015
Здоровье	
1-е место в мире	по показателю детского алкоголизма
1-е место в Европе	по распространению ВИЧ среди взрослых
	по распространенности ВИЧ среди беременных женщин
5-е место в мире	по количеству употребляемого алкоголя на душу населения (более 15,6 литра алкоголя в год).
Демография	
32-е место в мире из 242 стран	по численности населения – 42603,9 тыс чел. (на 01.12.2016 г.) Украина – мировой лидер по темпам сокращения городского населения
4-е место в мире и 3-е место в Европе	по уровню смертности-2016
Экономика	
79-е место в мире среди 140 стран	по рейтингу глобальной конкурентоспособности 2015-2016
59-е место в мире среди 193 стран	по размеру ВВП (рейтинг стран и территорий, по методике Всемирного банка, 2014)
134-е место в мире среди 186 стран	по номинальному ВВП в расчёте на душу населения в олах США (список МВФ (2014-2015))
46-е место в мире среди 100 стран	индекс открытости бюджета-2015
162-е место в мире среди 178 стран	индекс экономической свободы-2016
84-е место в мире среди 190	индекс легкости уплаты налогов-2016
Образование	
45-е место в мире среди 50 стран	QS «Рейтинг стран с лучшей системой высшего образования (Топ-50)»-2016
36-е место в мире среди 188 стран	Индекс уровня образования-2014
9-е место в мире среди 177 стран	Индекс грамотности взрослого населения-2009
Социальные условия	
62-е место в мире среди 133 стран	индекс социального прогресса-2015 (уровень социального развития)
44-е место среди 138 стран	рейтинг гендерного неравенства (входит в ИЧР)
1-е место в мире	по экорискам – ядерным отходам на душу населения
Имиджевые характеристики	
130-е место в мире среди 168 стран	индекс восприятия коррупции-2016
59-е место в мире среди 70 стран	рейтинг мировой репутации-2016
70-е место в мире среди 142 стран	индекс процветания-2015
123-е место в мире среди 157 стран	индекс счастья -2016
62-е место в мире среди 133 стран	Индекс социального прогресса-2015

*Составлено автором по: [7] и на основании данных мировых рейтинговых агентств.

Рейтинги нашей страны слабые, несмотря на улучшение отдельных позиций. Социолог О. В. Панькова характеризует ситуацию как «проявление антропокризиса, результатом которого являются деградация человеческого потенциала, сокращение человеческого капитала, истощение человеческих ресурсов» [7]. И с этим трудно не согласиться.

Интересно, что приоритетом № 1 украинское общество определило необходимость обеспечения равенства возможностей и социальной справедливости. 74,4% участников национальных консультаций, проводимых ООН, высказались за необходимость уменьшения существующей разницы между богатыми и бедными слоями населения [8]. Этот разрыв показывает индекс Джини. Он является индикатором социальной напряженности в стране. Считается, что если индекс Джини равен 0, то это означает полное равенство, если 100, то это означает абсолютное неравенство. Индекс Джини для Украины (2013) составил 24,6 [9]. Однако расчет вызывает сомнение, поскольку Украина попадает в одну группу с Норвегией (25,90), лидером по ИЧР. «По данным разных экспертов, разрыв в доходах богатого и бедного населения Украины достигает 40 раз, что составляет угрозу национальной безопасности страны и социальной стабильности. У нас 1% населения владеет 70% богатства страны» [8]. Расслоение ведет к социальным потрясениям. Все значительные социальные революции в истории являются тому подтверждением. Необходимо совершенствовать законодательство и приучать граждан жить по одним и тем же законам. Надо прежде всего изменить налоговую систему. Руководитель департамента бюджетной политики и социальной защиты Федерации профсоюзов Украины Л. Остапенко считает, что «перераспределительная функция налогов в Украине не задействована в полной мере, не обеспечен принцип социальной справедливости, наличествует дискриминация в налогообложении заработной платы. Из-за разных подходов к налогообложению труда и капитала уровень налоговой нагрузки на заработную плату в разы выше, ведь у бизнеса налогом облагается только прибыль, то есть, доход минус себестоимость. При налогообложении заработной платы налоги взимаются даже с дохода, необходимого для физического выживания. С «минималки» в 1218 грн нужно уплатить почти 7% (84,77 грн) налога на доходы физических лиц и 1,5% (18,27 грн) военного сбора, которые, кстати, не учтены в расчете прожиточного минимума. С зарплаты в 1711 грн ставка налога уже 15%. Пополнить бюджет можно с помощью налога на роскошь...» [8]. Во многих странах мира налог на роскошь (богатство) является инструментом регулирования распределительных отношений и решения социальных задач.

В Украине вариантом налога на роскошь являются налог на дорогие автомобили (транспортный налог) и на недвижимость (жилую). Круг предметов роскоши следует расширить. Основу богатства украинских олигархов составляют проценты, дивиденды, роялти – пассивные доходы. Их-то и нужно облагать налогом. Интересно, что в бытность Президента страны В. Ф. Янукович неоднократно обещал ввести налог на дворцы, вертолеты и яхты. Но украинский парламент не спешит голосовать за соответствующие законопроекты. «Препоной» является вопрос, что же все таки считать предметом роскоши? Инициатор законопроекта налога на роскошь – политик С. Л. Тигипко подсчитал, что налог будет ежегодно приносить казне около 800 млн грн. В условиях финансового кризиса они стали бы значительным пополнением государственного бюджета (далее – госбюджета).

В 2015 г. был введен налог на имущество предприятий. Он состоит из налога на недвижимое имущество, отличное от земельного участка; транспортного налога и платы за землю. Некоторые эксперты считают, что положительных результатов для решения имеющихся проблем в сфере производства и бизнеса он не даст, поскольку возрастет налоговая нагрузка на предприятия, фирмы. Другие говорят, что налог на имущество имеет весомые преимущества перед другими налогами, поскольку стимулируют владельцев лучше использовать имеющиеся активы.

Главным экономическим фактором реализации своего выбора в рамках указанных составляющих ИЧР является доход человека. Динамика доходов украинского населения за период 2007–2015 гг. в целом положительная (таблица 3).

Таблица 3

Динамика доходов населения в 2007–2015 гг.*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Доходы, всего, млн. грн.	29186	39367	42422	52924	61435	70429	78285	80438	98819
Располагаемый доход на одного человека, грн.	8780,8	11754,4	12404,2	16275,2	19135,0	22224,4	25571,8	24242,0	31542,6
Реальный располагаемый доход (в % к предыдущему году)	111,6	104,0	90,4	118,1	107,7	113,9	115,4	83,8	85,7

*Источник: [10].

По данным Госстата Украины, во II квартале 2016 г. реальные доходы населения выросли на 5,6%, а номинальные доходы по сравнению с аналогичным периодом 2015 г. увеличились на 14,3%. Располагаемый доход, который может быть использован населением на приобретение товаров и услуг, увеличился

на 14,1%, реальный располагаемый, определяемый с учетом ценового фактора, на 5,6%. Располагаемый доход в расчете на одного человека во II квартале 2016 г. составил 8210,9 грн, что больше на 1044,8 грн, чем во II квартале 2015 г. Расходы населения во II квартале 2016 г. по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года увеличились на 14,8% [11].

Официальная статистика в определенной степени опровергает сложившийся стереотип о том, что в нашей стране «все плохо». Похоже, что со 2-й половины 2016 г. началось хрупкое оживление. Но официальное объяснение, что рост зарплат и замедление инфляции привели к увеличению реальных доходов граждан весьма сомнительно, поскольку в 2015 и 2016 годах инфляция была достаточно высокой [12]. Кроме того, не было экономического основания для роста доходов. В 2015 г. падение ВВП составило 9,9%. Промышленное производство сократилось на 13,4% в основном за счет падения промышленного производства в Донецкой и Луганской областях. Война продолжается. Шведско-американский экономист Андерс Аслунд подсчитал, что в 2015 г. потеря Крыма обошлась Украине в 4% ВВП, война на Донбассе – в 7% ВВП, а ещё 3% ВВП Украина потеряла из-за оттока инвестиций. По данным Национального института стратегических исследований, производство промышленной продукции (без учета части зоны проведения АТО) уменьшилось против 2014 г. в 2,5 раза. Наибольшее сокращение претерпело металлургическое производство – 42,6% и машиностроение – 46,3% [13]. Уровень теневой экономики в 2014 г. вырос до 42% от ВВП и стал рекордным с 2007 г. [14]. В июне 2016 г. глава Нацбанка В. Гонтарева признала, что за последние два года украинская экономика (включая банковский сектор) испытала самый глубокий за время независимости кризис.

Вместе с тем, реальный жизненный уровень населения нужно оценивать и с помощью косвенных методов, исследовав сферу потребления. Так, в течение 2014–2016 гг. оборот розничной торговли рос (901,9 млрд грн, 1031,7 млрд грн, 1159,3 млрд грн, соответственно). Объем продаж продовольственных товаров в 2015 г. относительно 2014 г. в сопоставимых ценах уменьшился на 17,6% и составил 200,2 млрд. В общем обороте розничной торговли в 2013–2015 гг. на товарооборот от продажи непродовольственных товаров приходилось 60,1%, 59,3% и 58,7%; а на товарооборот продовольственных товаров приходилось 39,9%, 40,7% и 41,3%, соответственно [15]. Согласно официальной статистике, на протяжении последних лет в структуре товарооборота продовольственных товаров преобладают табачные изделия и алкогольные напитки. Поэтому звучащий часто популистский тезис о «тотальном экономическом неблагополучии» в данном случае не подтверждается.

Индикатором социальной безопасности является уровень бедности населения. В течение 2000–2013 гг. в соответствии с уровнем фактического прожиточного минимума уровень бедности в 2013 г. снизился до 22,1% против 71,2% в 2000 г. За 2014–2015 гг. в Украине масштабы бедности увеличились. Показатель абсолютной бедности населения Украины равен 8%. «Если брать фактический прожиточный минимум, то будет 59% процентов», – сообщила первый заместитель министра социальной политики О. Крентовская [16]. В 2016 г. 40% официально работающих украинцев получали минимальную зарплату.

Итак, первое, что может укрепить бюджетную безопасность – повышение доходов граждан. Это будет способствовать наполнению бюджета через налоги и другие платежи. Нельзя сказать, что правительством ничего не делается для сокращения бедности. В 2015 и 2016 годах несколько раз были повышены размеры зарплаты и минимальных стандартов. С 1 января 2017 г. минимальная заработная плата составляет 3200 грн (или \$118,5 при курсе 27 грн за 1 доллар США; для сравнения: в долларовом эквиваленте минимальная зарплата в Беларуси – 125, России – 122, Молдове – 105, Казахстане – 75,6). Это должно привести к относительному повышению жизненного уровня населения в 2017 г. Правда, и дополнительный объем бюджетных расходов на обеспечение повышения минимальной зарплаты, по оценкам правительства, составит свыше 40 млрд грн. Есть опасения, что повышение «минималки» приведет к снижению занятости населения, особенно в сфере малого и среднего бизнеса, и росту неформальной занятости. Заметим, с начала 2017 г. вступили в силу нормы закона, которыми, среди прочего, за выплату зарплат «в конверте» взимается штраф в размере 100 минимальных заработных плат.

В течение года предусмотрено увеличение прожиточного минимума (ПМ) с 1544 до 1700 грн на одного человека в расчете на месяц. Соответственно увеличатся те выплаты и льготы, которые зависят от ПМ (налоговая социальная льгота, ЕСВ). Максимальный размер дохода для начисления ЕСВ равен 25 ПМ для трудоспособного человека и с 1 января по 30 апреля 2017 г. составит 40000 грн. Минимальная пенсия в Украине не может быть меньше ПМ для нетрудоспособного человека, поэтому в 2017 г. она составит 1247 грн [17].

Экспертные оценки госбюджета-2017 самые разные: «социально ориентированный» бюджет, бюджет «стабильности и экономического роста», «бюджет войны» и т.д. Пока трудно делать какие-либо прогнозы. Экономист Андерс Аслунд считает, что экономика стабилизировалась и готова к росту. Среди успехов Украины эксперт называет сокращение дефицита бюджета с 10% до 3% от ВВП; стабилизацию государственного долга на уровне 80%, сокращение налога на заработную плату с 45% до 22%; рост золотовалютных резервов с 5 до 15 млрд долл по состоянию на конец 2016 г.; сокращение инфляции с 61% в 2015 г. до 12% в конце 2016 г. и др. [18; 19].

Безусловно, положительные сдвиги есть. Что же касается дальнейшего укрепления бюджетной безопасности, то оно всецело зависит от реформирования бюджетной системы, которое должно быть направлено на обеспечение экономического роста, но не в ущерб выполнению социальных программ. По нашему мнению, Украине необходима комплексная бюджетная реформа. Одной из главных ее составляющих должна быть пенсионная реформа. Пенсионная система страны фактически зависит от финансовых возможностей бюджета. На 2017 г. дотация ПФУ из госбюджета составит 142 млрд грн (145 млрд грн в 2016 г.). Основным источником дохода ПФУ – единый социальный взнос (ЕСВ), его 10 млн из 16 млн работающих украинцев. Процентную ставку ЕСВ снизили с 41% до 22% от зарплаты, но ПФУ при этом теряет миллиарды гривен. Правительство рассчитывало, что эта мера подстегнет работодателей увеличить зарплаты и официально оформить сотрудников на работу и, таким образом улучшить ситуацию, но не вышло. Кроме того, в мае 2016 г. парламентарии отменили налогообложение высоких пенсий. В результате проблема с пенсионными выплатами только обострилась. 2017 год должен стать годом ввода второго накопительного уровня пенсионной системы, но точную дату правительство не называет. Премьер-министр В. Гройсман обозначил стратегической задачей на 2017 г. создание справедливой пенсионной системы и увеличение пенсий для украинских граждан, но не объяснил обществу, за счет каких механизмов это будет достигнуто. По нашему мнению, медлить с введением второго уровня пенсионной системы нельзя. По всем законам рыночной экономики деньги должны работать. Условно «свободные» деньги должны пойти в пенсионный и другие страховые фонды. Но гражданам, разумеется, нужны твердые государственные гарантии сохранности их денег.

Важное направление реформы на пути достижения бюджетной безопасности – продолжение начатой децентрализации власти, суть которой заключается в расширении полномочий местных органов власти в управлении финансами. Не останавливаясь на деталях осуществленных мер, отметим, что в ходе реформы было увеличено количество источников формирования доходной базы местных бюджетов за счет передачи отдельных доходов из госбюджета, а также введен новый механизм бюджетного регулирования: система тотального сбалансирования всех местных бюджетов заменена системой горизонтального выравнивания налоговоспособности территорий в зависимости от уровня поступлений на одного жителя. Изменения в бюджетном процессе сопровождаются реформой административно-территориального устройства, но есть еще много вопросов, которые нуждаются в решении. Финансовая состоятельность местных бюджетов и их влияние на социально-экономическое развитие территорий пока остаются слабыми, многие из них не стали самостоятельными. По оценкам Всеукраинской ассоциации сельских и поселковых советов, только 5% сельских общин можно считать самодостаточными, способными обеспечивать поступательное социально-экономическое развитие своих общин [33, с. 4].

Архиважным для пополнения бюджета и усиления бюджетной независимости является развитие рыночных принципов хозяйствования, в том числе в социальной сфере. Особо это касается перехода на страховые принципы работы медицинской отрасли. Не секрет, что сегодня медицинское обслуживание – одна из самых проблемных отраслей. Согласно опросам, 87% украинцев недовольны работой отечественной системы здравоохранения. Многочисленные проекты ее реформы уже давно вызывают скепсис. Еще 11 декабря 2013 г. в Верховной Раде Украины был зарегистрирован проект Закона Украины «Об утверждении Общегосударственной программы «Здоровье-2020: украинское измерение». Цель программы – сохранение и укрепление здоровья, повышение качества и эффективности оказания медицинской помощи, обеспечение социальной справедливости и защиты прав граждан на охрану здоровья. Наверняка, ее реализация не только значительно укрепила бы здоровье украинских граждан, но и привела бы к повышению их мотивационных настроений. Реформа предусматривала переход от государственного финансирования учреждений здравоохранения к финансированию мероприятий по оказанию медицинской помощи населению исходя из его потребностей (такой себе «солидарный принцип»). Но на практике реформа свелась к сокращению учреждений здравоохранения, медицинских работников, экономии средств и не привела к повышению качества обслуживания. По нашему мнению, во-первых, из-за последовавших в Украине событий реформа и не могла бы иметь успех в условиях острой нехватки средств на нужды обороны; во-вторых, методология реформирования была изначально выбрана неверно. В условиях, когда государство не может в полной мере финансировать здравоохранение, необходимо создать комбинированный вариант финансирования системы охраны здоровья, в котором основополагающим механизмом станет обязательное медицинское страхование, а дополняющим – бюджетно-страховой.

В ноябре 2016 г. правительство утвердило концепцию реформы финансирования системы здравоохранения Украины. Это национальная модель солидарного медицинского страхования со 100%-ным покрытием граждан. Согласно концепции, сборы страховых взносов должны осуществляться через общую систему налогообложения и собираться в госбюджете. Процесс перехода на новую модель финансирования отрасли будет постепенным с окончательным введением в 2020 г. Расходы на медицину из госбюджета в 2017 г. вырастут на 18,2 млрд грн (26%) и составят 88,7 млрд грн, предусматривается увеличение зарплат для врачей, фельдшеров, медсестер почти на 30%, полное возмещение стоимости лекарств для

тяжелобольных, увеличение расходов на госзакупку лекарств на 2 млрд грн до 5,9 млрд грн. Но бюджет предполагает изменения не только в объемах, но и в структуре расходов. Ранее из медицинской субвенции финансировались все текущие расходы медучреждений. С 2017 г. они будут выделяться только на зарплаты, а местные органы власти будут финансировать оплату коммунальных услуг бюджетных учреждений (включая оплату за энергоносители). Фактически такая финансовая децентрализация сводится к нулю. Средств на развитие территориальных общин в 2017 г. не будет – почти все доходы местных бюджетов пойдут на обеспечение тех функций, которые государство передало на места. Как следствие, реформа системы здравоохранения остановится, поскольку местная власть будет пытаться содержать больницы, не имея для этого средств. Надо сказать, что медицинская субвенция из госбюджета предыдущих лет не обеспечивала потребности регионов в полном объеме. Обычно, последние два месяца года местные власти уже не имели средств на содержание больниц и выплату зарплаты медицинским работникам. Это нужно было менять, но изменения должны нести улучшения. Необходимо разумное перераспределение функций между государственным и местными бюджетами.

На фоне продолжающейся войны на Востоке страны, правительство продолжает осуществлять социальные выплаты гражданам. Социальная направленность бюджета через увеличение социальных расходов должна способствовать росту доходов граждан, и соответственно, стимулировать внутреннее потребление и экономическое развитие. Статья расходов на социальную защиту и социальное обеспечение населения (далее – СЗН) в Украине относится к основным статьям расходов госбюджета. Расходы на СЗН в структуре расходов по функциональной классификации в 2015 г. составили 15,62%, в 2016 г. – 23,09% всех бюджетных расходов [34, с. 29]. Максимальный рост расходов на СЗН наблюдался в 2013 г., тогда их доля в структуре сводного бюджета Украины была 28,7%, или 9,97% по отношению к ВВП. В течение 2012–2014 гг. доля расходов на СЗН в структуре расходов госбюджета уменьшилась с 27,4% до 18,7%. В 2015 г. на СЗН было выделено чуть больше 100 млрд грн (что сопоставимо с военными расходами на данный год). Для воюющей страны – это очень большие средства. Львиная доля социальных расходов идет на пенсионные выплаты. Существенные суммы из бюджета выделяются и для финансирования многочисленных пособий инвалидам, сиротам, ветеранам, чернобыльцам, безработным, беженцам и воинам АТО. И это, не считая оплаты различных соцуслуг, к которым относятся программы по реабилитации, переквалификации, опеке, компенсации льгот на коммунальные услуги и проезд в общественном транспорте. При всей жизненно важной необходимости такой системы, заметим, что в стране много «социальных паразитов», то есть людей, которые не должны получать услуги СЗН. Единственно правильной мерой на пути реформирования системы СЗН может быть только верификация получателей соцвыплат и создание единого реестра получателей. Также нужен закон, разрешающий оказание социальных услуг частным фирмам.

Выводы. Бюджетная безопасность является важным фактором стабильного развития общества и условием достижения социальной безопасности. Вместе с тем, бюджетная безопасность невозможна без социальной безопасности. Главным условием усиления бюджетной безопасности является укрепление бюджета. Это – важная стратегическая задача правительства Украины. На ее решение должны быть направлены все осуществляемые в стране реформы: реформа пенсионного обеспечения, реформа оплаты труда, налоговая, реформа системы СЗН. Украине надо быстрее переходить к принципам, формам и методам хозяйствования, которые присущи рыночной экономике, прежде всего принципам страхования, расширения объектов частной собственности, развитию предпринимательства. Экономический базис – государственная собственность – должен постепенно исчезать, а контроль над эффективным функционированием – оставаться у государства. Бюджетная безопасность – это не результат, а процесс постоянного совершенствования всех звеньев цепи: бюджет – бюджетная политика – социальная политика – социальная безопасность.

Для продолжения исследований данной проблемы необходимо сфокусироваться на вопросах дальнейшего совершенствования:

– организации бюджетного процесса, включая практику формирования бюджета, поиск новых источников бюджетных поступлений, а также оптимальной степени децентрализации системы государственных финансов;

– системы осуществления бюджетных расходов через сокращение нецелевого и нерационального использования бюджетных средств, правильного выбора приоритетов финансирования, обеспечения прозрачного среднесрочного планирования распределения бюджетных расходов, увязки стратегических целей с распределением средств, исполнением бюджета и достижением результатов.

Литература:

1. Потапенко В. Г. Соціальна стабільність як глобальна мета інноваційного розвитку екологізації економіки / В. Г. Потапенко // Механізм регулювання економіки. – 2011. – № 1. – С. 197–206.

2. Чмыхало А. Ю. Социальная безопасность: Учебное пособие / А. Ю. Чмыхало. – Томск : Изд-во ТПУ, 2007. – 168 с.
3. Онищенко С. В. Світові тенденції та перспективи розвитку фінансової системи України / С. В. Онищенко // Матер. XII міжнар. наук.-практ. конф. – Київ, 29-30 жовтня 2015 р. – К. : КНУ імені Тараса Шевченка, 2015. – 304 с.
4. Выполнение государственного бюджета Украины. Финансовый портал [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://index.minfin.com.ua/budget>.
5. Абдуллаева Р. А. Развитие социальной системы / Р. А. Абдуллаева // Современные проблемы науки и образования. – 2010. – № 5. – С. 49–52.
6. Human Development Reports [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://hdr.undp.org/en/2015-report>.
7. Панькова О. В. Україна в системі міжнародних координат: діагностика стану в контексті розвитку людського потенціалу / О. В. Панькова [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://vcheni-pere-selenici.com.ua/load_/naukovi_statti/ukraina_v_sistemi_mezhdunarodnykh_koordinat_diagnostika_sostojanija_v_kontekste_razvitija_chelovecheskogo_potenciala/5-1-0-31.
8. Почему популизм в Украине обречен на успех [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.dsnews.ua/society/pochemu-populizm-v-ukraine-obrechen-na-uspeh-21052015124000>.
9. GINI index, updated June 30, 2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.indexmundi.com/facts/indicators/SI.POV.GINI/compare?country=ua>.
10. Доходи населення [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.od.ukrstat.gov.ua/stat_info/dohod/dohod2.htm.
11. Реальные доходы украинцев во II квартале 2016 года выросли на 5,6% [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zn.ua/ECONOMICS/realnye-dohody-ukraincev-vo-ii-kvartale-2016-goda-vyrosli-na-5-6-225757_.html.
12. Индекс инфляции в Украине [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://deltasoft.dp.ua/index/infl/> ; Индекс инфляции в Украине [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://deltasoft.dp.ua/index/infl/?2016>.
13. Яценюк объяснил, из-за чего падает экономика [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.segodnya.ua/economics/enews/yacenyuk-obyasnil-iz-za-chego-padaet-ekonomika-669084.html>; Экономика Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://ru.wikipedia.org/wiki/Економика_Украины.
14. Теневая экономика в Украине выросла до рекордного уровня с 2007 г [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://news.finance.ua/ru/news/-/350605/teneva-ekonomika-v-ukraine-vyrosla-do-rekordnogo-urovnya-s-2007-goda>.
15. Внутрішня торгівля : Стат. зб. «Роздрібна торгівля України» за 2015 рік. Доповідь «Структура обороту роздрібної торгівлі», 2015 р., 2014 р. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publtorg_u.htm.
16. В Украине увеличились масштабы бедности [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.segodnya.ua/economics/enews/v-ukraine-uvelichilis-masshtaby-bednosti-741719.html>.
17. Про Державний бюджет України на 2017 рік: Закон України від 21.12.2016 № 1801-VIII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>.
18. 2017 Should Be the Year Ukraine's Economy [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/2017-should-be-the-year-ukraine-s-economy-takes-off>.
19. Андерс Аслунд: Что сегодня угрожает Украине [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://nv.ua/opinion/aslund/chto-segodnja-ugrozhaet-ukraine-238012.html>.
20. Павлюк, А. П. Забезпечення системного підходу до реформування адміністративно-територіального устрою України [Електронний ресурс] / А. П. Павлюк. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_analit/reforma_ATU.pdf.
21. Бюджетний щоденник на 2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2016/04/FEAO_Schodennyk_A5_web.pdf.