

**Бабіченко В. В.**, доктор економічних наук, доцент кафедри обліку і фінансів, Кременчуцький національний університет імені М. Остроградського, м. Кременчук, Україна

**ORCID ID:** 0000-0002-3317-6235  
**e-mail:** babichenko17@ukr.net

**Глухова В. І.**, кандидат економічних наук, доцент кафедри обліку і фінансів, Кременчуцький національний університет імені М. Остроградського, м. Кременчук, Україна

**ORCID ID:** 0000-0003-3120-9651  
**e-mail:** glukhova710@gmail.com

**Колотій Ю. С.**, студентка 5 курсу кафедри обліку і фінансів, Кременчуцький національний університет імені М. Остроградського, м. Кременчук, Україна

**ORCID ID:** 0000-0001-6937-6637  
**e-mail:** yulia.kolotii@gmail.com

### **Аналіз формування дохідної бази Державного бюджету України та оцінка бюджетних ризиків**

**Анотація.** У статті розглянуто бюджетні ризики дохідної частини Державного бюджету України та проаналізовано можливість їхнього виникнення на сучасному етапі. Було здійснено оцінку ризиків доходів державного бюджету. Також було надано інтерпретацію отриманих результатів аналізу, на основі яких зазначено основні фактори впливу на кінцевий показник. Було визначено основні методи управління бюджетними ризиками доходів та шляхи їх мінімізації: посилення боротьби з тіньовим сектором економіки, вдосконалення економічного прогнозування і бюджетного планування, адміністрування податків, посилення державного фінансового контролю, досягнення прозорості бюджетного менеджменту доходів.

**Ключові слова:** бюджетний ризик; ризик доходів; оцінка бюджетних ризиків; мінімізація бюджетних ризиків; Державний бюджет.

**Babichenko Viktor**, Doctor of Economics, Associate Professor of the Department of Finance and Accounting, Kremenchuk Mykhailo Ostrohradskyi National University, Kremenchuk, Ukraine

**Ghluhova Valentyna**, PhD (Economics), Associate Professor of the Department of Finance and Accounting, Kremenchuk Mykhailo Ostrohradskyi National University, Kremenchuk, Ukraine

**Kolotij Julija**, student, Kremenchuk Mykhailo Ostrohradskyi National University, Kremenchuk, Ukraine

### **Analysis of the Formation of the Revenue Base of the State Budget of Ukraine and Assessment of Budget Risks**

**Abstract. Introduction.** The article deals with the budget risks of the revenue part of the State budget of Ukraine and analyzes the possibility of their occurrence at the present stage. The risks of state budget revenues were assessed. The interpretation of the results of the analysis was also provided, on the basis of which the main factors of influence on the final indicator were indicated. The main methods of managing budget risks of income and ways to minimize them were identified: strengthening the fight against the shadow sector of the economy, improving economic forecasting and budget planning, tax administration, strengthening state financial control, achieving transparency of budget revenue management.

**Purpose.** The aim of the study is to analyze the formation of revenues of the State budget of Ukraine and assessment of budget risks, development of proposals for effective management in order to avoid or minimize the consequences of their negative impact. **Results.** The risks of the total state budget were assessed. The interpretation of the results of the analysis was also provided, on the basis of which the main factors of influence on the final indicator were indicated. The main methods of management of budget risks and ways of their minimization of budgetary risks were defined, they should be carried out on the basis of the analysis of budget execution, the revealed budgetary risks for the previous periods, the analysis of the reasons and factors which led to their emergence. It is noted that the main direction of minimizing the risks of execution of budget revenues should be to reduce the impact on them by increasing and expanding the main sources of revenue.

**Conclusions.** There is no universal method for assessing the impact of risks on the formation of budget revenues, therefore, in the face of uncertainty, it is advisable to have a comprehensive scientifically based approach to identifying, assessing risks, determining their possible consequences and minimizing. Further study of the risks of budget revenues should be carried out in conjunction with other interrelated budget risks, as well as to determine the methods and sources of funding for possible deviations from the planned indicators.

**Keywords:** budget risk, income, assessment of fiscal risks, to minimize fiscal risks, Government budget.

**JEL Classification:** E 62, H 61, H 71.

**Постановка проблеми.** В умовах нестабільності та невизначеності соціально-економічної ситуації, впливу ряду факторів внутрішнього й зовнішнього середовища та існування кризових явищ важливою особливістю бюджетної системи є забезпечення збалансування та стійкості її стану. Недосконалий бюджетний менеджмент, надмірна централізація фінансових ресурсів ведуть до ризикованості наповнення дохідної бази бюджетів усіх рівнів, тому на сучасному етапі особливого значення набуває дослідження проблем розробки питання виникнення, аналізу та оцінки ризиків доходів бюджету і подальшого ефективного управління ними.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Бюджетні ризики порівняно досліджувалися такими вітчизняними та іноземними вченими, як: В. Кудряшов [5], І. Соломко [8], І. Філімошкіна [9], М. Чернякова [10], Н. Бакеренко [1] та інші. Науковцями розглядаються проблеми сутності, класифікації бюджетних ризиків, різні методи їх оцінки та управління, однак на сьогодні залишається низка невирішених питань щодо ризиків доходів бюджету.

**Формулювання цілей дослідження.** Метою дослідження є аналіз формування доходів Державного бюджету України та оцінка бюджетних ризиків, розробка пропозицій щодо ефективного управління ними з метою уникнення або мінімізації наслідків їхнього негативного впливу.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Дохідна база Державного бюджету України як складова зведеного бюджету є домінуючою за обсягами надходжень. Тому розглянемо процес формування доходів державного бюджету, виявимо та оцінимо відповідні бюджетні ризики.

Аналіз динаміки та структури доходів зведеного бюджету України за 2012-2017 рр. [7] свідчить про те, що темп росту доходів державного бюджету (без міжбюджетних трансфертів) випереджає темп росту доходів місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів), в структурі доходів переважають доходи державного бюджету (77-78%). Мобілізація доходів в цілому до державного бюджету з міжбюджетними трансфертами і без них протягом аналізованого періоду нижче запланованих показників (крім 2015 і 2016 рр.) (рис. 1).

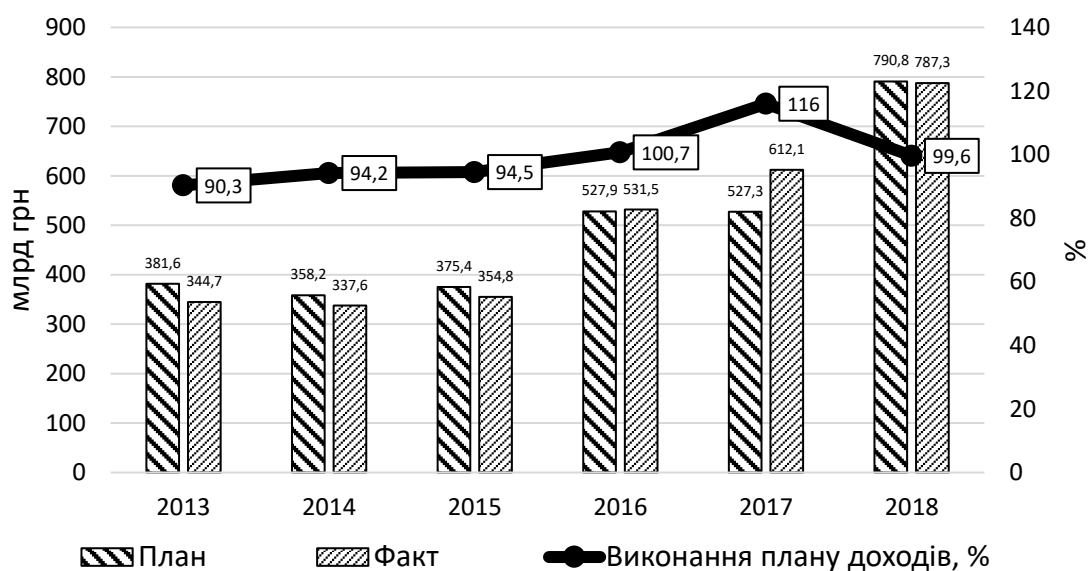


Рисунок 1 – Динаміка виконання плану доходів Державного бюджету України

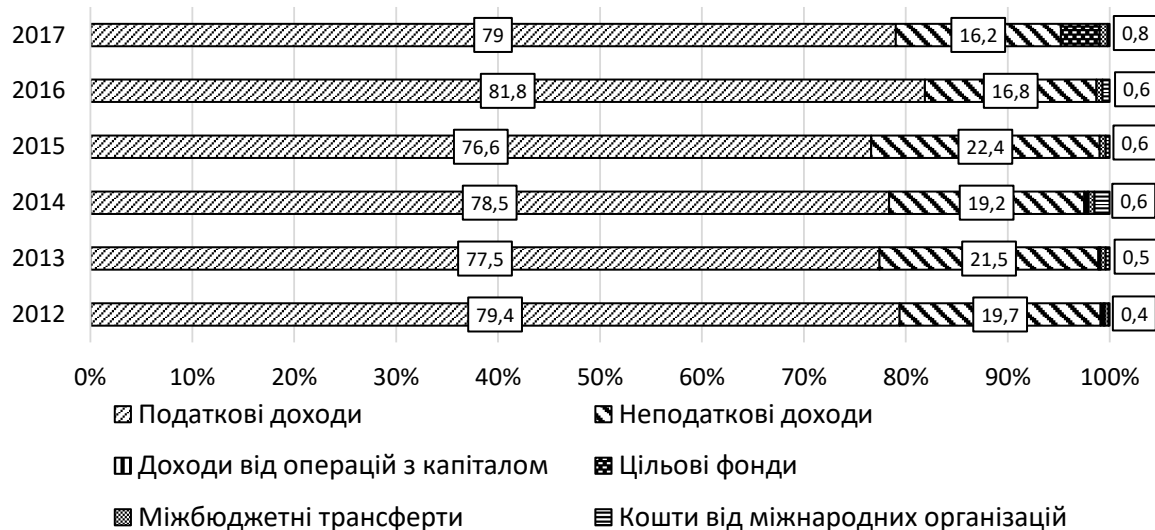
Джерело: побудовано авторами за даними Державної казначейської служби України [7]

Оскільки спостерігається невиконання плану, доцільно оцінити рівень ризику, що виникає в розрізі статей доходів протягом досліджуваного періоду. За допомогою методу комплексної оцінки ризику місцевого бюджету на основі розрахунку показника ризиковості, сформованого на основі часткових коефіцієнтів ризику, здійснимо кількісну оцінку ризиковості бюджету.

Розрахунок ризику невиконання запланованих показників бюджету включає статистичний аналіз з

використанням показників дисперсії, стандартного відхилення та коефіцієнта варіації.

Розрахуємо ці показники ризику доходів державного бюджету за бюджетною класифікацією на підставі опрацьованих звітних даних. Структуру доходів державного бюджету унаочнено на рис. 2., з якого видно, що в доходах бюджету без міжбюджетних трансфертів стабільно переважають податкові доходи (76,6 % – 81,8%).



**Рисунки 2** – Структура доходів Державного бюджету України за 2012-2017 рр., %

Джерело: побудовано авторами за даними Державної казначейської служби України [7]

Результати розрахунків ризиків доходів представлено в табл. 1.

**Таблиця 1** Оцінка ризиків доходів Державного бюджету України

Показник	Коефіцієнт виконання <i>i</i> -тої статті бюджету						Стандартне відхилення	Коефіцієнт варіації
	2012	2013	2014	2015	2016	2017		
Податкові доходи	0,88	0,93	0,96	1,00	1,00	0,99	0,0473	4,92%
Неподаткові доходи	1,01	0,99	0,9	1,09	0,94	0,96	0,0627	6,38%
Доходи від операцій з капіталом	0,60	0,30	0,53	0,29	0,15	0,75	0,2258	51,73%
Цільові фонди	1,50	1,00	1,00	0,06	0,04	1,31	0,6261	76,51%
Міжбюджетні трансферти	0,93	0,89	0,95	0,76	0,98	1,00	0,0880	9,59%
Кошти від міжнародних організацій	0,25	1,50	1,04	0,38	0,75	0,89	0,4554	56,88%
Всього доходів	0,90	0,94	0,95	1,01	0,98	1,00	0,0381	3,96%

Джерело: складено авторами

Оскільки єдиної методики для оцінки ризиків доходів бюджетів не існує, тому за основу шкали оцінки бюджетних ризиків обрано запропоновану науковцями [4] градацію, згідно з якою виділяються чотири зони бюджетного ризику:

- безризикова зона (абсолютний збіг планових і фактичних значень бюджетних показників);
- зона допустимого ризику (рівень бюджетного ризику – до 10%);
- зона критичного ризику (рівень бюджетного ризику – 10%-25%);
- зона катастрофічного ризику (рівень бюджетного ризику – понад 25%).

Аналіз даних табл. 1 показує, що бюджетні ризики з таких статей доходів, як податкові надходження (4,92%), неподаткові надходження (6,38%) та міжбюджетні трансферти (9,59 %) знаходяться в зоні допустимого ризику. Натомість катастрофічний рівень ризику спостерігається за доходами від операцій з капіталом – 51,73%, цільових фондах – 76,51%.

Детальний аналіз податкових доходів державного бюджету, які займають майже 80 % в загальних обсягах, засвідчив невиконання плану з податку на додану вартість (ПДВ) протягом всього періоду, податку з доходів фізичних осіб (ПДФО) та інших податкових надходженнях – протягом тривалого періоду. Зміни в структурі доходів подано на рис. 3 [7].

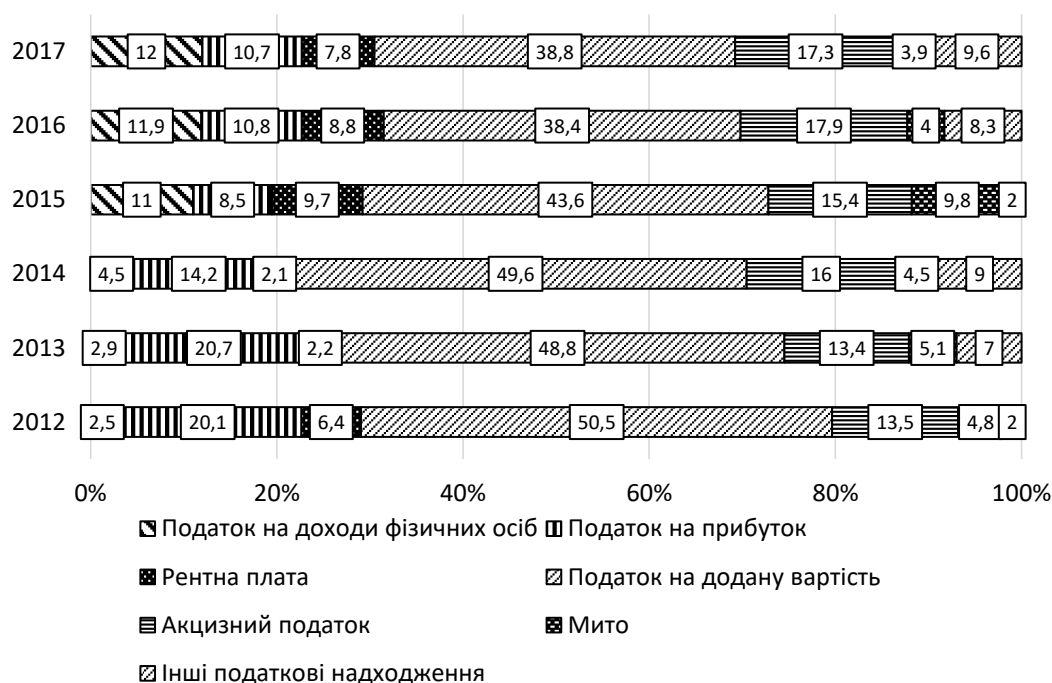


Рисунок 2 – Структура доходів Державного бюджету України за 2012-2017 рр., %

Джерело: побудовано авторами за даними Державної казначейської служби України [7]

Результати розрахунків ризиків доходів представлено в табл. 1.

Таблиця 1 Оцінка ризиків доходів Державного бюджету України

Показник	Коефіцієнт виконання <i>i</i> -тої статті бюджету						Стандартне відхилення	Коефіцієнт варіації
	2012	2013	2014	2015	2016	2017		
Податкові доходи	0,88	0,93	0,96	1,00	1,00	0,99	0,0473	4,92%
Неподаткові доходи	1,01	0,99	0,9	1,09	0,94	0,96	0,0627	6,38%
Доходи від операцій з капіталом	0,60	0,30	0,53	0,29	0,15	0,75	0,2258	51,73%
Цільові фонди	1,50	1,00	1,00	0,06	0,04	1,31	0,6261	76,51%
Міжбюджетні трансферти	0,93	0,89	0,95	0,76	0,98	1,00	0,0880	9,59%
Кошти від міжнародних організацій	0,25	1,50	1,04	0,38	0,75	0,89	0,4554	56,88%
Всього доходів	0,90	0,94	0,95	1,01	0,98	1,00	0,0381	3,96%

Джерело: складено авторами

Оскільки єдиної методики для оцінки ризиків доходів бюджетів не існує, тому за основу шкали оцінки бюджетних ризиків обрано запропоновану науковцями [4] градацію, згідно з якою виділяються чотири зони бюджетного ризику:

- безризикова зона (абсолютний збіг планових і фактичних значень бюджетних показників);
- зона допустимого ризику (рівень бюджетного ризику – до 10%);
- зона критичного ризику (рівень бюджетного ризику – 10%-25%);
- зона катастрофічного ризику (рівень бюджетного ризику – понад 25%).

Аналіз даних табл. 1 показує, що бюджетні ризики по таких статтях доходів, як податкові надходження (4,92%), неподаткові надходження (6,38%) та міжбюджетні трансферти (9,59 %) знаходяться в зоні допустимого ризику. Натомість катастрофічний рівень ризику спостерігається по доходах від операцій з капіталом – 51,73%, цільових фондах – 76,51%.

Детальний аналіз податкових доходів державного бюджету, які займають майже 80 % в загальних обсягах, засвідчив невиконання плану з податку на додану вартість (ПДВ) протягом всього періоду, податку з доходів фізичних осіб (ПДФО) та інших податкових надходженнях – протягом тривалого періоду. Зміни в структурі доходів подано на рис. 3 [7].

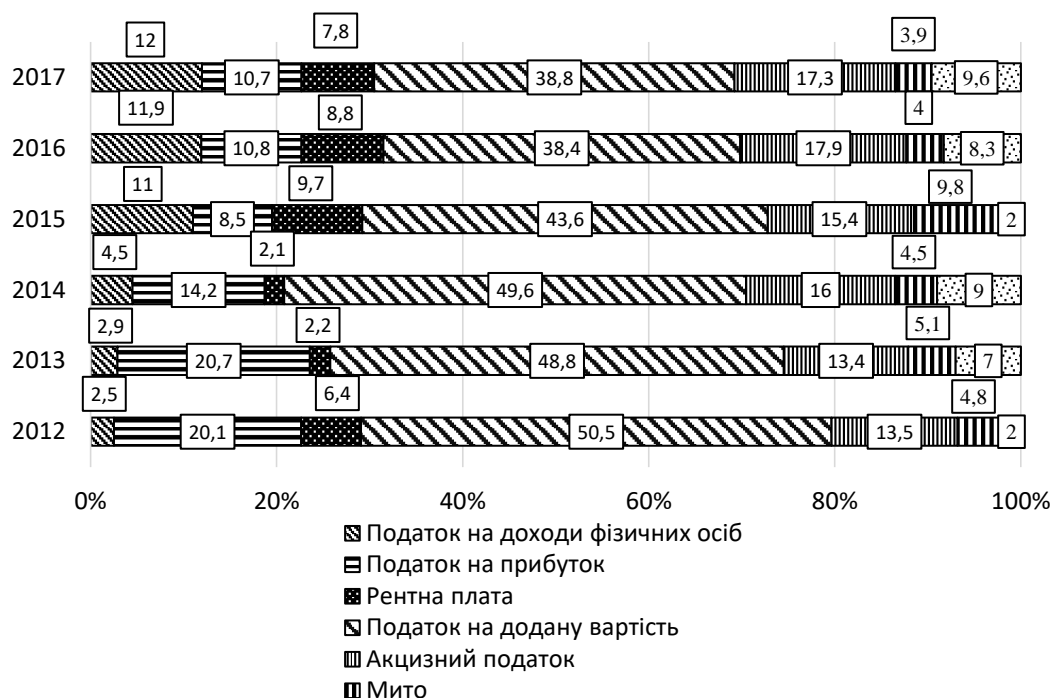


Рисунок 3 – Структура податкових доходів Державного бюджету України за 2012-2017 рр., %

Джерело: побудовано авторами за даними Державної казначейської служби України [7]

Аналіз ризиків податкових доходів показав ризику, решта податкових доходів – у зоні критичного (табл. 2), що ПДВ, ПДФО, податок на прибуток і акцизний податок в зоні допустимого бюджетного ризику.

Таблиця 2 Оцінка ризиків податкових доходів Державного бюджету України

Показник	Коефіцієнт виконання <i>i</i> -тої статті бюджету						Стандартне відхилення	Коефіцієнт варіації
	2012	2013	2014	2015	2016	2017		
Податок на доходи фізичних осіб	0,97	0,93	0,89	1,06	1,07	0,97	0,0704	7,18%
Податок на прибуток	0,95	0,94	0,99	0,94	1,12	1,00	0,0675	6,82%
Рентна плата	0,82	0,86	0,94	0,89	0,71	0,98	0,0967	11,15%
Податок на додану вартість	0,85	0,95	0,97	0,99	0,97	0,97	0,0528	5,56%
Акцизний податок	0,89	0,87	1,00	1,05	1,10	0,96	0,0905	9,25%
Мито	1,01	0,87	0,80	1,07	1,0	1,04	0,1092	11,24%
Інші податкові надходження	1,02	1,01	0,90	0,99	1,18	1,21	0,1218	11,58%
Всього	0,88	0,93	0,96	1,00	1,00	0,99	0,0472	4,92%

Джерело: складено авторами

Основними факторами, що впливають на ризики доходів бюджету, як свідчить аналіз, є наступні:

- економічні, фінансові кризи, зниження ділової активності, інфляційні процеси, воєнні конфлікти;
- значний тіньовий сектор, що веде до скорочення податкової бази, ухилення від оподаткування;
- структурні зрушення в доходах бюджету, викликані здебільшого дискреційною фінансовою політикою (перерозподіл джерел доходів між бюджетами на користь державного, підвищення ставок податків: акцизного, ПДФО);

– недосконалість бюджетного планування й прогнозування доходів, завищення планових показників інколи з політичною метою;

– значні квазіфіскальні операції, тобто фінансові операції, які проводяться в завуальованому вигляді державними підприємствами, центральним банком, котрі не показуються в бюджеті, проте мають фіскальний характер і перешкоджають відкритості бюджетного процесу (стосовно доходів бюджету – це списання податкових заборгованостей, надання податкових пільг);

– неповне оприлюднення планових і звітних даних по видах доходів бюджету, по втратах внаслідок пільг знижує прозорість бюджету і викликає, у свою чергу, ризики низької фіскальної поведінки платників;

– відсутність взаємоузгодженої дії фінансових органів, що здійснюють контроль формування податкових і неподаткових доходів бюджету, а також оприлюднення результативності бюджетного та податкового контролю та її фактичної реалізації.

Бюджетні ризики доходної бази, зокрема її найважливішої складової – податкової, виникають також під впливом глобалізації економіки, зокрема, електронної комерції та електронних грошей. Звичайно, уникнути повністю негативного впливу цих факторів в глобалізованому світі неможливо, але варто розробляти на загальнодержавному рівні заходи щодо їх мінімізації.

Управління бюджетними ризиками передбачає заходи з їх усунення та мінімізації. Розробка методів управління ризиками і зменшення їхнього негативного впливу здійснюється на основі аналізу виконання бюджету, виявлених бюджетних ризиків за попередні періоди, аналізу причин і факторів, що призвели до їх виникнення.

Шляхами зменшення бюджетних ризиків доходів бюджету з урахуванням проведеного аналізу пропонуємо вважати наступні:

– посилення боротьби з тіньовим сектором економіки. Збільшення податкових доходів бюджетів залежить від детінізації економіки. Серед основних напрямів детінізації оплати праці можна виділити наступні: зменшення навантаження на оплату праці податками та страховими внесками, посилення зв'язку між фактично сплаченими страховими внесками та розміром пенсійного забезпечення, підвищення відповідальності за ухилення від сплати податків, вдосконалення шляхів адміністрування податків, підвищення якості соціальних послуг тощо;

– зменшення заборгованості з виплати заробітної плати. Значний обсяг заборгованості з виплати заробітної плати є джерелом недоотримання відповідної частки доходів бюджету;

– скорочення обсягу податкових пільг. Доцільним є перегляд переліку і кількості податкових пільг, скасування неефективних, посилення контролю за цільовим використанням, регулярне оприлюднення інформації щодо втрат доходів внаслідок податкових пільг;

– до заходів з мінімізації фіскальних ризиків, пов'язаних із діяльністю суб'єктів господарювання державного сектору економіки, можна віднести: підвищення ефективності функціонування державних підприємств; здійснення органами управління моніторингу фінансового стану державних підприємств та контролю за їх зобов'язаннями;

визначення, кількісна оцінка фіскальних ризиків відповідно до розробленої та затвердженої спеціальної методики [6], оприлюднення результатів та врахування в бюджетному менеджменті на всіх рівнях;

– вдосконалення економічного прогнозування і бюджетного планування шляхом застосування сучасних економіко-математичних методів з урахуванням реалій економічного становища в країні, можливостей використання внутрішніх фінансових ресурсів і виваженого підходу до залучення зовнішніх;

– посилення державного фінансового контролю шляхом взаємодії відповідних фінансових органів, підвищення відповідальності учасників бюджетного процесу за вчинені правопорушення, оприлюднення результатів бюджетного контролю;

– досягнення прозорості бюджетного менеджменту доходів, в тому числі і ризик-менеджменту шляхом використання закордонного досвіду щодо діяльності незалежних фіскальних інституцій, тобто незалежних державних установ, які мають повноваження критично оцінювати та в окремих випадках надавати поради з бюджетної політики та її ефективності (Парламентський бюджетний офіс, Фіскальні ради).

Для якісної та кількісної оцінки ризиків доходної частини бюджету можуть бути використані кількісні методи (експертна та рейтингова оцінка), економіко-статистичні, аналогій, аналітичні тощо.

Для оцінювання ризику несплати податків та розподілу платників податків за категоріями уваги доцільно застосовувати методи нечіткої логіки, оскільки на відміну від інших методів класифікації вони не допускають ніяких обмежень характеру вхідної інформації (вхідні чинники можуть мати числову природу, нормативну, лінгвістичну, логічну тощо), дають можливість провести настроювання параметрів моделі з урахуванням наявного статистичного матеріалу.

**Висновки.** Вивчення закордонної практики аналізу втрат бюджету за умови існування податкових ризиків доводить, що під час аналізу явища недоотримання платниками податкових вимог для кількісної оцінки податкових ризиків у розвинутих країнах використовуються моделі Value at Risk (VAR).

Універсального методу оцінювання впливу ризиків на формування доходів бюджету не існує, тому в умовах невизначеності доцільним є комплексний науково обґрунтований підхід до ідентифікації, оцінки ризиків, визначенні їх можливих наслідків та мінімізації.

В подальших дослідженнях ризиків доходів бюджету варто звертати увагу також на методи і джерела фінансування можливих відхилень від планових показників.

---

### Література:

1. Бакеренко Н. П. Підходи до визначення ризику місцевих бюджетів та його складові. *Вісник Одеського національного університету. Економіка*. 2013. Т. 18, Вип. 1. С. 8-13.
2. Булгакова С. Бюджетний ризик: сутність, класифікація, фактори виникнення. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. 2010. № 1. С. 59-68.
3. Гамукин В. В. Бюджетные риски: введение в общую аксиоматику. *Terra Economicus*. 2013. Т. 11. № 3. С. 52-60.
4. Карагозлю Ю. Кількісна оцінка ризику бюджетів міст з врахуванням рівня їх депресивності. *Економічний простір*. 2013. № 75. С. 163- 171.
5. Кудряшов В. Ризики виконання державного бюджету та механізми їх обмеження. *Фінанси України*. 2016. №12. С. 59-76.
6. Методика оцінювання фіскальних ризиків, пов'язаних з діяльністю суб'єктів господарювання державного сектору економіки : постанова Кабінету Міністрів України від 11.01.2018 № 7. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/7-2018-%D0%BF> (дата звернення: 20.03.2019).
7. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/ua> (дата звернення: 20.03.2019).
8. Соломко И. М., Соломко М. Н. Оценка рисков бюджетного процесса: теоретический аспект. *Вестник Тихоокеанского государственного университета*. 2011. № 2. С. 175-182.
9. Філімошкіна І. О. Фінансові ресурси місцевих органів влади в умовах фінансової децентралізації: дисертація на здобуття наукового ступеня канд. екон. наук: 08.00.08; КНЕУ імені Вадима Гетьмана. Київ, 2018. 235 с.
10. Чернякова М. М. Прогнозирование основных параметров бюджета региона с учетом рисков (на примере Забайкальского края) : автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.10; Новосибирский государственный технический университет. Новосибирск, 2009. 24 с.

### References:

1. Bakerenko, N. P. (2013). Approaches to the definition of risk of local budgets and its components. *Visnyk Odesjkojho nacionaljnogho universytetu. Ekonomika*, 18, 1, 8-13 [in Ukrainian].
2. Bulghakova, S. (2010). Budget risk: essence, classification, factors of occurrence. *Visnyk Kyjivskogho nacionaljnogho torghoveljno-ekonomichnogho universytetu*, 1, 59-68 [in Ukrainian].
3. Ghamukyn, V. V. (2013). Budget risks: introduction to the General axiomatics. *Terra Economicus*, 11, 3, 52-60. [in Russian].
4. Karaghozljy, J. (2013). Quantitative risk assessment budgets of cities, given their level of depression. *Ekonomichnyj prostir*, 75, 163- 171 [in Ukrainian].
5. Kudrjashov, V. (2016). Risks of implementation of the state budget and mechanisms of their restriction. *Finansy Ukrajinu*, 12, 59-76 [in Ukrainian].
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2018). Methods of assessment of fiscal risks associated with the activities of business entities of the public sector of the economy (Order No. 7, January 1). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/7-2018-%D0%BF> [in Ukrainian].
7. Official site of the State Treasury service of Ukraine. Retrieved from <http://www.treasury.gov.ua/ua>. [in Ukrainian].
8. Solomko, Y. M. & Solomko, M. N. (2011). Risk assessment of the budget process: theoretical aspect. *Vestnyk Tykhookeanskogho ghosudarstvennogho unyversyteta*, 2, 175-182 [in Ukrainian].
9. Filimoshkina, I. O. (2018). Financial resources of local authorities in the conditions of financial decentralization (Abstract of Ph.D. Thesis). Money, Finance and credit. Kyiv, Kiev National University of Economics. [in Ukrainian].
10. Chernjakova, M. M. (2009). Forecasting of the main parameters of the regional budget with risk accounting (on the example of the TRANS-Baikal territory) (Abstract of Ph.D. Thesis). Finance, money circulation and credit. Novosibirsk, Novosibirskiy gosudarstvennyy tekhnicheskij universitet [in Russian].

