

БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА І ЗАГРОЗИ ЕКОНОМІЧНІЙ БЕЗПЕЦІ НА ЕТАПІ СУСПІЛЬНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ

Р. Є. Демчак,

*кандидат наук з державного управління,
докторант Національного інституту стратегічних досліджень*

Анотація. У статті досліджено сутність бюджетної безпеки у складі фінансової та економічної безпеки держави. Визначено роль її впливу на ефективність реалізації бюджетної політики. Виконано аналіз системи загроз у бюджетній політиці, обґрунтовано напрями їх мінімізації на сучасному етапі реалізації соціально-економічних реформ.

Ключові слова: економічне зростання, функції держави, національна безпека, бюджетна політика, бюджетна система.

Аннотація. В статье исследована суть бюджетной безопасности как составляющей финансовой и экономической безопасности государства. Определена роль ее влияния на эффективность реализации бюджетной политики. Выполнен анализ системы угроз в бюджетной политике, обоснованы направления их минимизации на современном этапе реализации социально-экономических реформ.

Ключевые слова: экономический рост, функции государства, национальная безопасность, бюджетная политика, бюджетная система.

Summary. In the article essence of budgetary safety is investigation in composition financial and economic safety of the state. The role of her influence is certain on efficiency of realization of fiscal policy. The analysis of the system of threats is executed in a fiscal policy, reasonably directions of their minimization on a modern implementation of socio-economic reforms phase.

Providing of budgetary safety of the state is the constituent of the system of tasks of forming of effective fiscal policy and achievement of strategic socio-economic priorities. Effectiveness of realization of the economic reforms, sent to development of the Ukrainian state system and decision of foreground jobs of socio-economic development on the modern stage conditioned by forming of new model of fiscal policy that stipulates the search of the modern conceptual going near the decision of these tasks and corresponding modernization of levers and instruments.

A ground of directions of minimization of threats is in a fiscal policy on the stage of modern public transformations.

In the article essence of budgetary safety is investigated in composition with financial and economic safety of the state. The role of her influence is certain on efficiency of realization of fiscal policy. Threat to budgetary safety of the state, expressing potential possibility of negative influence, mostly depend on the parameters of fiscal policy and concordance in her scopes of public interests. The main factor of forming of threats in a fiscal policy is inconsistency of public necessities and limit nature of resources of the state, and also antagonism between expansion of state functions and necessity of reduction of regulative functions of the state. Threats that arise up are determined by maintenance of reproductive processes of subjects of budgetary legal relationships, degree of coordination of their interests, and, thus, functional determinateness of fiscal policy, by principles of forming of budget and equivalence of distribution of his money after the levels of the budgetary system.

The executed analysis of the system of threats in a fiscal policy gave an opportunity to substantiate the directions of their minimization on a modern implementation of socio-economic reforms phase. Certainly, that an urgent question is an input of econometrics estimations of the formalized values of budgetary strength security. The mechanism of providing of budgetary safety must form such system, which includes the elements of theoretical, legal, resource, research and information, technical and organizational character and in totality with corresponding priorities, methods, facilities and methods of adjusting of processes of socio-economic development. The strategic directions providing of budgetary safety are also certain.

Keywords: economy growing, functions of the state, national safety, fiscal policy, budgetary system.

Постановка проблеми. У складному механізмі дії економічних законів, де закон ринкового саморегулювання є головним, важливе значення має закон про необхідну та обов'язкову роль держави у функціонуванні ринкового механізму. Його дотримання забезпечує досягнення цілей економічного розвитку, а ігнорування гальмує рух до них [1, с. 682–683]. Зростання ролі держави в регулюванні динаміки соціальних і економічних процесів зумовлене об'єктивними закономірностями та реаліями розвитку ринкової економіки, доведене економічною наукою та підтверджене світовою практикою. Крім того, кризові флуктуації світової економічної динаміки, що обумовлюють виникнення комплексу нових загроз і викликів, актуалізують потребу формування відповідних механізмів державного регулювання для подолання впливу негативних факторів, стабілізації динаміки розвитку та забезпечення поступального розвитку в умовах ресурсних обмежень. Насамперед, це формування антикризових та посткризових стратегій розвитку, яке неможливе без модернізації головних економічних механізмів, зокрема, бюджетної політики.

Аналіз досліджень та публікацій з проблеми. Численні проблемні питання щодо формування та реалізації бюджетної політики висвітлені у працях зарубіжних та вітчизняних вчених. Вагомий внесок у розвиток теорії

податково-бюджетного регулювання зробили О. Конт, Е. Дюркгейм, А. Пігу, Е. Аткинсон, Дж. Кемп, А. Лаффер, П. Самуельсон, Дж. Стігліц, А. Хансен та ін. Серед вагомих досліджень вітчизняних науковців у цьому контексті вирізняються праці В. Андрущенко, С. Буковинського, В. Гейця, В. Федосова, І. Луніної, В. Мельника, Ц. Огня, В. Опаріна, В. Тропіної, І. Чугунова, С. Юрія та інших авторів. Дослідженню бюджетної безпеки у контексті соціально-економічного розвитку держави присвячені праці О. Барановського, О. Власюка, В. Гейця, В. Горбуліна, М. Єрмошенко, В. Мунтіяна та інших учених. Проте, незважаючи на достатній рівень обґрунтованості та з урахуванням завдань соціально-економічного розвитку держави, роботи згаданих вчених, разом з тим, засвідчили опосередкований характер розвитку питань бюджетної безпеки в контексті досліджень з економічної і фінансової безпеки, а численні проблеми забезпечення бюджетної безпеки у контексті досягнення позитивних показників динаміки соціально-економічного розвитку залишаються далекими від розв'язання.

Метою статті є обґрунтування напрямів мінімізації загроз у бюджетній політиці на етапі сучасних суспільних трансформацій.

Вклад основного матеріалу. Забезпечення результативного провадження економічних реформ, спрямованих на розбудову української державності та вирішення пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку на сучасному етапі актуалізують питання формування нової моделі бюджетної політики, що обумовлює пошук сучасних концептуальних підходів до вирішення її завдань та відповідної модернізації важелів та інструментів. Бюджетна безпека як вагомий фактор соціально-економічного розвитку держави є одним із визначальних критеріїв ефективності бюджетної політики. Як відомо, бюджетна безпека виражає здатність держави за допомогою бюджетних важелів виконувати її функції та завдання з урахуванням індивідуальних, корпоративних та суспільних інтересів. Відтак, забезпечення бюджетної безпеки держави є складовою системи завдань формування ефективної бюджетної політики та досягненні стратегічних соціально-економічних пріоритетів. Посилення уваги до проблем бюджетної безпеки в Україні обумовлено динамікою суспільних процесів як у глобальному, так і в національному вимірах [2]. Імплементация безпеки зі сфери військово-політичних відносин у галузь економіки в сучасних умовах обумовлюється зростанням ролі її нових параметрів, пов'язаних, насамперед, із економічним та фінансовим станом держави, розвитком інформаційних технологій, глобальними зрушеннями, світовими тенденціями руху капіталу тощо. У ХХІ столітті ці новітні аспекти глобального розвитку визначають характер політики держав у сферах економічної та національної безпеки. При цьому вони актуалізують проблему безпеки як характеристики соціально-економічних систем, з формуванням відповідних завдань детальної розробки концепцій, теорій, гіпотез та ідей. На сучасному етапі ці завдання є актуальними і при дослідженні бюджетної безпеки, що обумовлено вагомою роллю бюджету у

гарантуванні економічного суверенітету держави, забезпеченні її макроекономічної стабільності та реалізації завдань соціально-економічного розвитку. При цьому показники і критерії бюджету відіграють роль ключових індикаторів фінансової стійкості і стабільності держави, а тип бюджетної політики визначає вектор національної стратегії розвитку.

Забезпечення бюджетної безпеки є однією з передумов досягнення стратегічних соціально-економічних пріоритетів розвитку держави. Бюджетна безпека за економічним змістом довершила процес взаємопроникнення структурно-логічних елементів теорії національної безпеки та державних фінансів. Поняття бюджетної безпеки, увібравши в себе характерні риси політичного й економічного змісту, має характер дуальності і може розглядатись як з точки зору комплексу організаційних і правових відносин, так і як індикатор розвитку бюджетної системи й ефективності бюджетного процесу, виступаючи критерієм оцінки бюджетної політики [2].

Теоретичне узагальнення положень наукових досліджень з питань економічної безпеки дало змогу виокремити низку особливостей, що концептуально сформувавши природу і методичку сучасного вивчення питань безпеки як характеристики економічної системи. Ключовими серед них визначено переважання дедуктивно-логічного характеру відповідних досліджень та системну природу їх об'єкту. Встановлено, що бюджетна безпека є ключовою складовою економічної безпеки держави і її пріоритетна роль обумовлена об'єктивною необхідністю існування бюджету держави, його призначенням фінансово забезпечувати виконання нею функцій на основі перерозподілу частини валового внутрішнього продукту, регулювати економічні і соціальні процеси, а також забезпечувати збереження економічного суверенітету і макроекономічної стабільності.

Загрози бюджетній безпеці держави, виражаючи потенційну можливість негативного впливу, набувають суб'єктивного характеру, адже здебільшого залежать від параметрів бюджетної політики та узгодження в її рамках суспільних інтересів. Головним чинником формування загроз у бюджетній політиці є неузгодженість суспільних потреб і обмеженості ресурсів держави, а також антагонізм між розширенням державних функцій та потребою зменшення регулюючих функцій держави. Загрози, що виникають, визначаються змістом відтворювальних процесів суб'єктів бюджетних правовідносин, ступенем узгодженості їх інтересів, а отже, функціональною детермінованістю бюджетної політики, засадами формування бюджету й еквівалентністю розподілу його коштів за рівнями бюджетної системи.

Основними факторами, що обумовлюють виникнення загроз при реалізації бюджетної політики, є такі:

- невідповідність акумульованих у бюджеті грошових коштів і потреб та інтересів одержувачів суспільних благ та послуг;
- суперечності між природним небажанням платників розлучатися з

- частиною власних ресурсів, що акумулюються до бюджету у вигляді податків і зборів, та обсягами отриманих ними суспільних благ;
- невідповідність між величиною акумульованих до місцевих бюджетів грошових коштів та обсягом регламентованих повноважень органів місцевого самоврядування;
 - неузгодженість механізмів формування та виконання бюджетів за рівнями бюджетної системи;
 - політико-бюрократичні процедури бюджетного процесу на всіх рівнях;
 - обмеженість та неефективність суспільного контролю над бюджетним процесом;
 - недоліки системи бюджетного обліку та касового виконання бюджетів всіх рівнів;
 - недосконалість нормативно-правового забезпечення бюджетного регулювання соціально-економічних процесів [4].

Актуальність належного забезпечення бюджетної безпеки держави обумовлюється її особливим місцем у складі фінансової та економічної безпеки. По-перше, при розв'язанні проблем в усіх сферах діяльності виокремлюється базисна роль бюджету, тому о виробництво, розподіл та споживання суспільних благ та послуг первинні для кожної з них і впливають на життєдіяльність та життєздатність суспільства. Наприклад. Не може бути забезпечена військова безпека при неефективному управлінні бюджетними ресурсами, так само як і не може бути забезпечена ні фінансова, ні бюджетна безпека в умовах соціальних конфліктів в державі. По-друге, на сучасному етапі кризові явища виявили неефективність саме у бюджетній політиці, оскільки суспільні зрушення впливають на стан всієї соціально-економічної системи актуалізуючи систему загроз та викликів її подальшого розвитку. По-третє, Результати і наслідки загроз бюджетній безпеці для всіх сфер економіки можуть бути оцінені з економічної точки зору, тобто визначатися кількісно, що дає змогу визначати систему пріоритетів при управлінні бюджетними коштами [5, с. 88–95].

Аналіз реалізації окремих етапів бюджетного процесу свідчить, що в Україні лише сім разів (1997–1998 рр.; 2001–2004 рр.; 2006 р.) були виконані вимоги законодавства щодо термінів подання проекту бюджету Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України і тільки один раз закон про Державний бюджет України був прийнятий вчасно (2004 р.). Має місце системна структурна нестабільність державного бюджету, численні зміни до якого вносяться кожного року, і заперечливій практиці систематичної зміни редакції нормативно-правових актів законом про Державний бюджет України. Недоліки на стадіях складання, розгляду і затвердження бюджету в Україні обумовлюються системними порушеннями бюджетного законодавства і закладеними в практику суперечливими традиціями бюджетного процесу. Вони значною мірою позбавлені економічного змісту і виявляються головним чином в порушеннях регламентних норм бюджетних процедур, інтерференції бюд-

жетних циклів, нестабільності бюджетного законодавства [6]. Таким чином, зазначені процеси є прямими загрозами бюджетній безпеці України, оскільки визначають трансформацію бюджету як інструмента реалізації державної політики та завдань соціально-економічного розвитку шляхом досягнення інтересів політико-економічних еліт і окремих соціальних груп. Аналіз виконання окремих макроекономічних показників, що прогнозувалися у процесі складання Державного бюджету України у 2004–2014 рр. доводить, що мають місце недоліки в системі макроекономічного прогнозування при складанні державного бюджету. Вони свідчать про відсутність достовірного прогнозування макроекономічних показників, на основі яких розраховується бюджет, і є фактором загроз бюджетній безпеці.

Тривалий час відзначається невідповідність динаміки бюджетних видатків тенденціям зміни обсягу ВВП за відносної стабільності норми перерозподілу та в динаміці доходів та видатків зведеного бюджету (рис. 1). Аналіз практики реалізації бюджетних пріоритетів в Україні свідчить про соціальну спрямованість видатків зведеного бюджету, За останні три роки Україна збільшила фінансування загальнодержавних функцій з 10,2% у 2011 році до 12,2% у 2013 році, фінансування соціального блоку зросло з 20,9% до 28,7% відповідно. У той же час фінансування економічної діяльності знизилось з 12,7% у 2012 році до 10,0% у 2013 році. У 2011 році цей показник становив 8,8% і був найменшим за останні дванадцять років. За аналізований період частка поточних видатків у структурі зведеного бюджету становила у 2002 р. 90,4%, у 2012 р. – 91,7%, а у 2014 – 96,2%; частка капітальних видатків – 9,6%, 8,3% та 3,8% відповідно. Такий механізм перерозподілу ресурсів свідчить про споживчий характер бюджетного регулювання соціально-економічної динаміки.

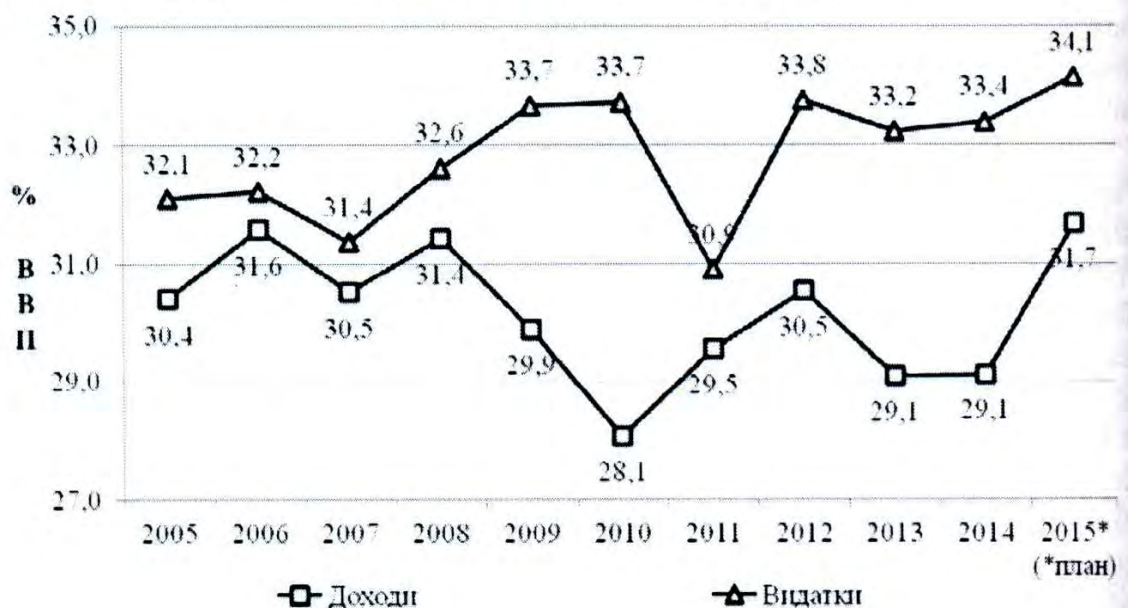


Рис. 1. Динаміка доходів та видатків зведеного бюджету у 2005–2015 рр.

Зростаюча залежність місцевих бюджетів від трансфертних ресурсів, що надаються їм з державного бюджету, суперечить принципам бюджетної децентралізації. У 2002 – 2010 рр. (період дії попередньої редакції Бюджетного кодексу України) частка офіційних трансфертів в доходах місцевих бюджетів щорічно зростала. У 2002 р. цей показник складав 31,2%, у 2009 р. – 47,2%, у 2010 р. – 49,5%, 2012 р. – 55,2%, 2013 р. – 52,4%, 2014 р. – 56,4%, що свідчить про посилення централізації та неможливість органам місцевого самоврядування самостійно забезпечувати розвиток адміністративно-територіальних одиниць [7-8].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. У період загострення соціально-економічних проблем надзвичайно актуальним є питання забезпечення ефективності управління державними фінансами. Бюджетна незбалансованість і породжена нею проблема державного боргу обумовлюють беззаперечний деструктивний вплив на стан бюджетної та економічної безпеки держави. Важливим етапом у забезпеченні бюджетної безпеки є оцінка загроз. Практика оцінки рівня бюджетної безпеки переважно базується сьогодні на порівнянні фактичних значень вибраних показників з їх граничними значеннями, аналізі бюджетних проблем за встановленими параметрами. Такий підхід дає лише загальне уявлення про стан бюджетної безпеки. Отже, нагальним питанням є запровадження економетричних оцінок формалізованих значень рівня бюджетної безпеки. Механізм забезпечення бюджетної безпеки має формувати таку систему, яка включає елементи науково-теоретичного, правового, ресурсного, інформаційно-аналітичного, технічного й організаційного характеру і в сукупності із відповідними пріоритетами, способами, засобами та методами регулювання процесів соціально-економічного розвитку. Стратегічними напрямками забезпечення бюджетної безпеки на сьогодні мають стати: встановлення відповідності нормам бюджетних процедур вітчизняної практики складання, розгляду і затвердження бюджетних показників; вдосконалення системи бюджетного планування і прогнозування; підвищення ефективності державного контролю за використанням бюджетних коштів; проведення реформи бюджетної децентралізації з приведенням у відповідність доходів та видатків бюджетів за рівнями бюджетної системи; удосконалення системи міжбюджетних відносин; недопущення необґрунтованих бюджетних дефіцитів й удосконалення практики дефіцитного фінансування.

Список використаних джерел

1. Румянцева Е. Е. Новая экономическая энциклопедия / Е. Е. Румянцева. – М. : ИНФРА-М, 2005. – 724 с.
2. Піхоцький В. Ф. Ефективність бюджетної політики як інструмент соціально-економічного розвитку України / В. Ф. Піхоцький // Фінанси України. – 2010. – № 3. – С. 30–37.
3. Колісник О. Теоретико-методологічні засади оцінки рівня бюджетної безпеки

- держави / О. Колісник // Економіка: проблеми теорії та практики : зб. наук. праць : в 5 т. – 2007. – Т. V, № 232. – С. 1255–1265.
4. Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://treasury.gov.ua/main/uk/index>
 5. Шевченко Г. Л. Інтерференція бюджетних циклів як джерело загроз бюджетній безпеці держави / Г. Л. Шевченко. – К. : Техніка – 2008. – 260 с.
 6. Постоленко Ю.П. Бюджетна безпека як ключова складова фінансової та економічної безпеки / Ю.П. Постоленко // Вісник соціально-економічних досліджень. – 2011. – № 3(43). – С. 121–126.
 7. Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
www.ukrstat.gov.ua
 8. Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://www.minfin.gov.ua/>

