

УДК 336.14

БЮДЖЕТНА БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ: СУТНІСТЬ ТА ОСНОВНІ ЗАГРОЗИ**Проказюк О.В.**

асистент кафедри фінансів,
Національний університет державної податкової
служби України, м.Ірпінь

Анотація. Висвітлено сутність фінансової безпеки держави та окреслено її складові. Аргументовано, що серед структурних елементів в загальній системі фінансової безпеки провідне місце займає – бюджетна безпека. Обґрунтовано підходи до трактування поняття «бюджетна безпека» та уточнено визначення зазначеної дефініції. Окреслено основні проблеми бюджетної безпеки, джерела загроз, і – відповідно, ризики бюджетної безпеки. Ідентифіковано ряд чинників, які впливають на ефективність бюджетної безпеки держави.

Аннотация. Освещены сущность финансовой безопасности государства и очерчены ее составляющие. Аргументировано, что среди структурных элементов в общей системе финансовой безопасности ведущее место занимает – бюджетная безопасность. Обоснованы подходы к трактовке понятия «бюджетная безопасность» и уточнено определение указанной дефиниции. Определены основные проблемы бюджетной безопасности, источники угроз, и – соответственно, риски бюджетной безопасности. Идентифицированы ряд факторов, которые влияют на эффективность бюджетной безопасности государства.

Ключові слова: фінансова безпека держави, бюджетна безпека держави, об'єкт бюджетної безпеки, суб'єкти бюджетної безпеки, загрози бюджетній безпеці.

Ключевые слова: финансовая безопасность государства, бюджетная безопасность государства, объект бюджетной безопасности, субъекты бюджетной безопасности, угрозы бюджетной безопасности.

В умовах ринкової трансформації економіки важливого значення набуває фінансова безпека держави, яка характеризується таким станом фінансової системи, який забезпечував би державу необхідним обсягом фінансових ресурсів, необхідних для виконання покладених на неї функцій і завдань та забезпечував би захист національних інтересів. Тобто фінансова система повинна мати так званій «запас міцності» на випадок непередбачуваних обставин, щоб державні органи мали можливість своєчасно відреагувати на потенційні загрози та мінімізувати їх негативні наслідки.

Фінансову безпеку можна розглядати як окремий елемент економічної безпеки держави і як фундаментальну основу її національної безпеки в цілому. Водночас вона представляє собою умови стійкого функціонування фінансової системи держави, забезпечуючи стабільність всіх процесів, які відбуваються в ній, де створюються фінансові умови необхідні для соціально-економічної і фінансової стабільності розвитку дер-

жави, збереження цілісності та єдності фінансової системи та подолання різного роду загроз у фінансовій сфері.

Детальний аналіз напрацювань науковців у сфері фінансової безпеки дозволив зробити висновки, що фінансова безпека держави включає ряд підсистем.

Серед наукових публікацій, що стосуються складових фінансової безпеки, практично усі науковці виокремлюють бюджетну, інвестиційну та грошово-кредитну [1; 2; 3; 4; 5; 6; 7]. В окремих працях акцентується увага на борговій, податковій безпеці, фондового та страхового ринку [1; 3; 8; 9; 10].

Тому, вважаємо, що серед структурних елементів в загальній системі фінансової безпеки провідне місце займає – бюджетна безпека. Це можна пояснити тим, що бюджет виступає інструментом забезпечення та регулювання соціально-економічного розвитку держави і є одним з дієвих важелів макроекономічної стабілізації (рис. 1).



Рис. 1. Роль бюджету в соціально-економічному розвитку держави

Джерело : сформовано на основі проведених досліджень

Бюджет як категорію можна розглядати з різних сторін:

– як централізований фонд фінансових ресурсів, який виникає внаслідок певних відносин, що складаються між усіма членами суспільства. Цей фонд є матеріальною базою для фінансування функцій держави, реалізації її фінансової політики. Тобто бюджет виступає інструментом, за допомогою якого держава виконує покладені на неї функції та завдання: розподіляє закумуляовані фінансові ресурси між територіями, галузями, верствами населення та контролює їх використання. Основними званнями при цьому виступають – підвищення рівня централізації ВВП до бюджету та вирівнювання державних потреб з можливостями;

– за формою прояву бюджет є фінансовим планом держави і являє собою розпис доходів

і видатків. Він відображає склад і структуру доходів і видатків, а також їх розподіл між різними рівнями бюджетної системи. З метою підвищення соціально-економічного розвитку держави повинні реалізовуватися такі завдання як: збалансування бюджетів всіх рівнів; усунення бюджетної розбалансованості; оптимізація рівня бюджетного дефіциту та визначення джерел його фінансування; створення ефективної системи міжбюджетних відносин; удосконалення системи державного фінансового контролю;

– як інструмент макроекономічного регулювання. Тобто через податки (систему оподаткування) і видатки (бюджетне фінансування) держава регулює соціально-економічний розвиток держави, враховуючи інтереси різних суб'єктів;

– як макроекономічний стабілізатор – забезпечує стабілізацію соціально-економічного

розвитку держави через формування резервного фонду задля фінансування непередбачуваних видатків, які не носять постійний характер.

Тобто бюджет є необхідним елементом забезпечення бюджетної безпеки.

Бюджетна безпека, як одна з основних складових фінансової безпеки розглядається як стан забезпечення платоспроможності держави з урахуванням балансу доходів і видатків державного й місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів [11; 2, с. 250].

Бюджетна безпека характеризує фінансові умови, виражені у обсягах бюджетних ресурсів і принципах їх формування та розподілу, за яких забезпечується здатність держави й суспільства до самозбереження і розвитку. Змістовно це поняття виявляється у співвідношенні бюджетних коштів і сумарних потреб реципієнтів таких ресурсів. За формою прояву бюджетна безпека виявляється в системі оцінок, що характеризують її рівень у динаміці й відносно оптимального значення індикаторів [12, с. 276].

Бюджетна безпека передбачає здійснення державної політики, орієнтованої на реалізацію національних економічних інтересів країни, зокрема на забезпечення сталого економічного зростання та необхідного рівня інвестицій для розвитку продуктивних сил у довготерміновому періоді, підтримку і захист національних виробників, стимулювання розвитку наукоємних галузей економіки, проведення соціальної політики, спрямованої на підвищення рівня життя населення і забезпечення основних соціальних потреб [13].

Зміст бюджетної безпеки проявляється як співвідношення бюджетних коштів, параметрів їх формування та розподіл та сумарних потреб одержувачів таких ресурсів [14, с. 122].

Бюджетна безпека – це ключова складова частина фінансової та економічної безпеки, їх фундамент та матеріальна основа. Забезпечення бюджетної безпеки є винятковою прерогативою держави. Ніхто інший не в змозі вирішити цю задачу [15, с. 312-318].

Бюджетна безпека – рівень бюджетного потенціалу держави відносно виконання ним своїх функцій з врахуванням балансу доходів і видатків державного та місцевого бюджетів і доцільності, законності і ефективності використання бюджетних засобів на всіх рівнях [10, с. 234].

Бюджетна безпека передбачає реалізацію такої бюджетної політики, яка спрямовувалася б, перш за все, на реалізацію національних еко-

номічних інтересів країни. Такими інтересами рахуються: забезпечення стійкого економічного росту; акумуляція в руках держави необхідного рівня інвестицій, які дозволяють розвивати продуктивні сили країни в довгостроковому періоді; підтримка і захист національних виробників; стимулювання розвитку наукоємних галузей економіки; проведення соціальної політики, спрямованої на підвищення рівня життя населення; забезпечення основних соціальних запитів і потреб [16, с. 45].

Бюджетна безпека держави – процес розробки, прийняття і контролю (моніторингу) виконання бюджету з урахуванням реального стану економіки держави, наявності реальних і потенційних небезпек, загроз та ризиків у сфері економіки, а також стану і тенденцій у розвитку світової економіки та її впливу на економіку України в наступний час та протягом бюджетного року [17].

Кіреев С.І. зазначає, що «бюджетна безпека характеризується ступенем збалансованості бюджету, а відтак розміром його дефіциту або бездефіцитності. Рівень бюджетної безпеки обернено пропорційний рівню бюджетного дефіциту» [18, с. 499].

Бюджетна безпека – один з основних індикаторів оцінки ефективності державної політики з питань зміцнення соціальної сфери, впливу держави на розвиток таких макроекономічних процесів, як економічне зростання, забезпечення обороноздатності держави, прискорення темпів науково-технічного прогресу, докорінне переоснащення матеріально-технічної бази виробництва, розвиток інноваційних процесів, зменшення безробіття, підвищення зайнятості та ін. [19, с. 158].

Враховуючи таке розмаїття поглядів науковців на визначення поняття «бюджетна безпека», можна виокремити такі підходи до його трактування:

- як стан забезпечення платоспроможності держави;
- як фінансові умови, виражені у обсягах бюджетних ресурсів і принципах їх формування та розподілу;
- як державна політика, орієнтована на реалізацію національних економічних інтересів країни;
- як співвідношення параметрів формування бюджетних коштів та сумарних потреб одержувачів цих коштів;
- як рівень виконання державою своїх

функцій з врахуванням балансу доходів і видатків державного та місцевого бюджетів;

- як процес розробки, прийняття і контролю (моніторингу) виконання бюджету;
- як ступінь збалансування бюджету.

Враховуючи ці обставини, вважаємо за необхідне дещо уточнити визначення зазначеної дефініції. Під бюджетною безпекою ми розуміємо стан бюджетної системи, який характеризується збалансованістю доходів і видатків державного і місцевого бюджетів, високим рівнем ліквідності активів, наявністю грошових валютних та інших резервів, які здатні забезпечити стабільність національної економіки.

Об'єктом бюджетної безпеки є бюджетні ресурси та параметри їх формування, характеристики бюджетної системи й особливості бюджетного процесу, що враховуються в процесі забезпечення бюджетної безпеки. Предметом бюджетної безпеки виступає діяльність держави та фінансових інституцій, спрямована на реалізацію певного її рівня, шляхом впливу на об'єкт бюджетної безпеки. Суб'єктами бюджетної безпеки виступають державні органи влади та управління, органи місцевого самоврядування, населення. Основною метою бюджетної безпеки є забезпе-

чення ефективного функціонування бюджетної системи держави через виявлення та протидію загрозам її функціонуванню.

Серед основних проблем бюджетної безпеки варто виділити декілька ключових, а саме: необхідність чіткого розмежування функцій державного та місцевих бюджетів; вдосконалення системи міжбюджетних відносин; впорядкування системи взаємозаліків, встановлення процедури обґрунтування пріоритетів бюджетних витрат та їх норм, запобігання випадкам нецільового використання бюджетних ресурсів та ін.

Абсолютно виправдані є твердження про те, що одне із центральних питань, яке нині визначає стан бюджетної безпеки держави, «полягає у паритетності розподілу грошових ресурсів у межах бюджетної системи України і, як результат, ефективності організації міжбюджетних відносин» [20, с.64].

Джерела загроз бюджетної безпеки – це умови і фактори, які призводять до деформації бюджетної системи. Існує багато деструктивних обставин, які впливають на забезпечення бюджетної безпеки та ефективність бюджетної політики держави. Всі фактори ризику можна згрупувати за певними класифікаційними ознаками (табл. 1).

Таблиця 1

Класифікація загроз бюджетній безпеці за факторами ризику

Ознака ризику	Види загроз
Можливість прогнозування	Передбачувані, непередбачувані
Характер виникнення	Об'єктивні, суб'єктивні
Форма прояву	Явні, латентні (приховані)
Об'єкти посягань	Податковий потенціал, доходи бюджету, бюджетні асигнування, державна і приватна власність, економічні ресурси і ін.
Джерела виникнення	Політичні, економічні, правові, кримінальні, техногенні, екологічні, конкурентні і ін.
Ступінь ймовірності	Малоймовірні, середнього рівня ймовірності, високоймовірні
Величина втрат	Незначні, значні, катастрофічні
Структура	Інваріантні, варіативні

Джерело : сформовано на основі проведених досліджень

Передбачувані загрози є наслідком циклічного розвитку економіки, зміни кон'юнктури фінансового ринку тощо. Їх наслідки відомі з історичного досвіду або результатів економічної політики держави в попередніх періодах. Непередбачувані, в свою чергу, виникають миттєво

і пов'язані з різкою зміною соціально-економічного становища держави, мінливості правового поля, непередбачуваними діями третіх осіб, форс-мажорними обставинами.

Об'єктивні загрози бюджетної безпеки пов'язують з конкретним станом фінансової кон'юн-

ктури, науковими розробками і відкриттями, форс-мажорними обставинами і т. п. тобто вони не залежать від прийнятих органами державної влади рішень. Суб'єктивні загрози породжені різними діями (зумисними, ненавмисними) органів державної влади і управління, фінансовими інституціями, іншими суб'єктами економічної діяльності тощо.

Явні – це реально існуючі (видимі) загрози бюджетній безпеці держави, а латентні являють собою приховані загрози. Вони можуть з'являтися раптово, тому задля нейтралізації їх негативних наслідків потрібно приймати термінові заходи.

За об'єктами посягань загрози бюджетної безпеки охоплюють такі важливі елементи як податковий потенціал, доходи державного бюджету, бюджетні асигнування, державна і приватна власність, економічні ресурси і ін.

За джерелами виникнення вони поділяються на: політичні (породжені нестабільністю внутрішньополітичних обставин в державі та зміною пріоритетних напрямків діяльності уряду), економічні (пов'язані із фінансовими можливостями та інтересами держави та інших економічних суб'єктів, а також певним порушенням грошових пропорцій та бюджетного балансу), правові (виникають внаслідок нестабільності нормативної бази, нормативних гарантій тощо), кримінальні (як результат неправомірних дій різних економічних суб'єктів (наприклад, ухилення суб'єктів господарювання від сплати податків)), техногенні (виникають в результаті різного роду техногенних катастроф), екологічні (є наслідком незадовільного екологічного стану держави та залежності суспільного виробництва від природно – кліматичних умов), конкурентні і ін.

За ступенем ймовірності загрози бюджетній безпеці можуть бути малоїмовірними (виникають дуже рідко), середнього рівня ймовірності (виникають періодично, внаслідок циклічних коливань економіки), високоїмовірними (виникають часто).

За величиною втрат загрози бувають незначні (наслідком є незначні втрати держави), значні (наслідком є значні втрати фінансових ресурсів держави, проте вона спроможна виконувати основні функціональні повноваження) та катастрофічні (пов'язані із неспроможністю держави виконувати покладні на неї функції та зобов'язання).

Інваріантні загрози породжені дією одного фактора, а варіативні – декількох.

Враховуючи різноманітні види загроз бюджетній безпеці держави всі їх можна згрупувати на екзогенні (зовнішні) та ендогенні (зовнішні) (табл. 2).

Враховуючи окреслені загрози з впевненістю можна стверджувати, що ефективність бюджетної безпеки зумовлюється такими чинниками як [21]:

- 1) величиною її бюджету;
- 2) ступенем його збалансованості;
- 3) діючою в країні бюджетною системою;
- 4) чинною правовою базою, професіоналізмом і ретельністю розробки й процедурою розгляду та затвердження бюджету;
- 5) масштабами бюджетного фінансування;
- 6) певною бюджетною класифікацією;
- 7) наявністю чи відсутністю бюджетних резервів;
- 8) системою бюджетного обліку;
- 9) своєчасністю прийняття бюджету;
- 10) характером касового виконання бюджету і використання тимчасово вільних залишків коштів державного і місцевих бюджетів комерційними банками;
- 11) станом бюджетних розрахунків;
- 12) масштабами податкових пільг;
- 13) рівнем девальвації національної валюти;
- 14) наявністю чи відсутністю жорстких бюджетних обмежень;
- 15) бюджетною дисципліною.

Тобто, успішність гарантування бюджетної безпеки на практиці визначається наявністю механізму її забезпечення.

Екзогенні та ендогенні загрози бюджетній безпеці держави

Джерела загроз	Ризики бюджетної безпеки
ЕКЗОГЕННІ ЗАГРОЗИ	
Світовий фінансовий ринок	Залежність внутрішніх бюджетно-фінансових процесів від стану світового фінансового ринку
	Використання фінансових інструментів на користь країн лідерів на світовому фінансовому ринку
	Неефективність світових фінансових інститутів та неспроможність регулювати несприятливі фінансові процеси на світовому фінансовому ринку
Світовий ринок капіталу	Мінливість міграційних фінансових потоків
	Зростання транснаціональних корпорацій та іноземних інвесторів в національній економіці
	Залежність від іноземних кредитів та перевищення критичного рівня зовнішнього боргу
Світове господарство	Інтернаціоналізація світового господарства, відкритість та залежність національної економіки
	Конкурентна боротьба між країнами за вигідне місце в світовій економічній системі
	Світові економічні кризи
	Зміна умов зовнішньої торгівлі та кон'юнктури світових цін
ЕНДОГЕННІ ЗАГРОЗИ	
Національна економіка	Нерівномірний розподіл природно-ресурсного та економічного потенціалу за регіонам держави, а відтак □нерівномірність соціально-економічного розвитку
	Падіння ВВП
	Відтік капіталу з реального сектора економіки
	Масштабна «гонізація» національного бізнесу
	Невиконання юридичними особами-резидентами зобов'язань за іноземними кредитами, одержаними під гарантії органів місцевого управління
	Падіння ділової активності, зниження обсягів виробництва та зростання кількості збиткових суб'єктів господарювання
Правова та адміністративна системи	Недосконалість нормативно-правового забезпечення бюджетного процесу та прорахунки у бюджетному плануванні
	Неефективність системи контролю над додержанням бюджетного законодавства
	Корупція та шахрайство
Бюджетна система	Нестабільність надходжень доходів до бюджету
	Недостатнє або несвоєчасне наповнення джерел покриття бюджетного дефіциту
	Несвоєчасність бюджетного планування
	Фінансування конкретних бюджетних видатків без відповідних бюджетних призначень
	Неефективне використання бюджетних коштів
Бюджетна політика	Непрозорість видатків місцевих бюджетів, що призводить до викривлень у розподілі державних коштів, порушення пріоритетності фінансування видатків і нагромадження бюджетної заборгованості
	Диспропорції в розподілі бюджетних коштів
	Нераціональне використання бюджетних резервів

Список використаних джерел

1. Барановський О. І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення): [монографія] / О. І. Барановський. – К.: КНТЕУ, 2004. – 759 с.
2. Медведкіна Є.О. Теоретико-методологічні засади забезпечення фінансової безпеки національних економік / Є.О. Медведкіна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/prvs/2011_1/tom1/249.pd.
3. Сухоруков А.І. Фінансова безпека держави: [навч. посібн.] / А.І.Сухоруков, О.Д.Ладюк. – К.: Центр учбової літератури, 2007. – 192 с.
4. Губський Б.В. Економічна безпека держави: методологія виміру, стан і стратегія забезпечення. – К.: ДП «Укрархбудінформ», 2001. – 121 с.
5. Должикова І.В. Обеспечение финансовой безопасности региона / И.В. Должикова : [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://cyberleninka.ru/article/n/obespechenie-finansovoy-bezopasnosti-regiona>.
6. Комарницький І. М. Сутність і шляхи забезпечення фінансової безпеки держави / Комарницький І. М., Франів І. А., Комарницький Б. М. // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – №2 (49). – 2010. – С. 22-28.
7. Фінанси: [підручник]. / С. І. Юрій, В. М. Федосов, Л. М. Алексеєнко та ін. ; за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К.: Знання, 2008. – 611 с.
8. Куряков С. В. Характеристика финансовой безопасности / С. В. Куряков // Тенденции развития экономики России : сборник научных трудов. — Саратов : СГУ, 2001 — С. 25–32.
9. Економічна безпека України в умовах глобалізаційних викликів : [монографія] / А. А. Мазаракі, О. П. Корольчук, Т. М. Мельник та ін; за заг. ред. А. А. Мазаракі. – К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2010. – 718 с.
10. Гурьянова Л.С., Непомнящий В. Концептуальні підходи к моделюванню финансовой безопасности государства // Проблемы экономики. – 2012. – № 4. – с. 232-236.
11. Методика розрахунку рівня економічної безпеки України, затверджена наказом Міністерства економіки України № 60 від 02.03.2007 р. [Електронний ресурс] / Міністерство економіки України. – Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=97980&cat_id=38738.
12. Колісник О.Я. Економічна природа бюджетної безпеки держави / О.Я. Колісник // О. Я. Колісник // Наукові записки [Національного університету «Острозька академія»]. Сер. : Економіка. - 2011. - Вип. 16. - С. 369-377. - Режим доступу: <http://nbuv.gov.ua/j-pdf/>
13. Соколов Ю.А. Бюджетная безопасность Российской Федерации / Ю.А. Соколов // Наука и экономика : научно-информац. журнал. – 2010. – № 4(4). – С. 45-48.
14. Постоленко Ю.П. Бюджетна безпека як ключова складова фінансової та економічної безпеки / Ю.П. Постоленко // Вісник соціально-економічних досліджень. – 2011. – Випуск 3 (43). – С. 121-126.
15. Тренев Н. Н. Управление финансами: [учеб. пособ.] / Н. Н. Тренев. – М.: Финансы и статистика, 2009. – 496 с.
16. Громова А.С. Бюджетно-финансовая безопасность и экономический рост как критерии проведения экономической политики государства / А.С. Громова // Известия Томского политехнического университета. – 2007. – Т. 311. - №6. – С. 42-45.
17. Бюджет 2010. Експертно-аналітична доповідь // за ред. д.е.н., проф. О.А. Кириченка. – К.: Дорадо-друк, 2009. – 48 с.
18. Перехідна економіка: [підручник] / В. Геєць, Є. Пенченко, Е. Лібанова та ін. За ред. В. Геєця. – К.: Вища школа. – 2003. – 591 с.
19. Дець В.Ф. Бюджетна безпека та критерії її оцінки / В.Ф. Дець // Стратегічна панорама. – 2007. – №3. – С. 157-160.
20. Колісник О. Асиметрія територіального розвитку і між бюджетні відносини: вплив на стан бюджетної безпеки України / О. Колісник // Світ фінансів. – 2008. – № 3 (16). – С. 64-72.
21. Барановський О. І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення) : автореф. дис. д-ра екон. наук: 08.04.01 / О.І. Барановський; НАН України. Ін-т екон. прогнозування. — К., 2000. — 36 с.