

ДЕРЖАВНЕ БЮДЖЕТУВАННЯ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Досліджено сутність державного бюджетування та його роль в зміцненні фінансової безпеки України. Доведено, що великий негативний вплив на державне бюджетування в Україні має надмірно високий рівень корупції, тіньової економіки та тінізації бюджетних відносин тощо. Розмежовано поняття «бюджетування держави» та «бюджетний процес». Визначено зв'язок між бюджетуванням та системою забезпечення фінансової безпеки держави. Визначено основні причини невиконання планових показників державного бюджету та зовнішні чинники, які негативно впливають на бюджетну систему України.

Ключові слова: бюджет, бюджетування, бюджетний процес, державне бюджетування, бюджетна система, фінансові ресурси, фінансова безпека.

VARNALIY Z. S.

Taras Shevchenko National University of Kyiv

BUDGETING IN THE STATE PROVISION OF FINANCIAL SECURITY UKRAINE

The main purpose of the article - a scientific substantiation of the theoretical foundations and practical aspects of public budgeting in Ukraine, its definition of current trends, the role and importance in the system to ensure financial security. The essence of public budgeting and its role in strengthening the financial security of Ukraine. It is proved that a large negative impact on the state budgeting in Ukraine has an extremely high level of corruption, shadow economy and shadowing of budgetary relations and the like. Delineate the concept of "state budgeting" and "budgetary process", highlighted specific budgeting procedures at each stage of the budget process. It is concluded that the state budgeting - a system of (complex) measures for the definition of the main directions of possible volumes of accumulation of budget revenues and spending of budget resources, their adjustments, which take place (should be) at each stage of the budget process, as well as a comparison of these indicators and the definition of their structure, taking into account certain factors, financial and economic development, social needs of the society, national economic interests. Determine the relationship between budgeting and a system to ensure financial security. It outlines the main reasons for non-targets of the state budget, which consist in the imperfection of state budgeting, as well as identified problems of implementation of the state budget and the external factors that have a negative impact on the budgetary system of Ukraine.

Keywords: budget, budgeting, budget process, state budgeting, budget system, financial resources, financial security.

Постановка проблеми. Сучасні реалії в умовах викликів внутрішніх і зовнішніх загроз, поглиблення глобалізаційних процесів та динамічний розвиток світових фінансових відносин, зумовлюють необхідність розв'язання важливої науково-прикладної проблеми забезпечення збалансованості фінансової системи України, а також розробка та впровадження політики безпечного розвитку держави. Актуальність проблеми підсилюється сучасними кризовими явищами: падіння ВВП, зростання інфляційних процесів, криза фінансової та банківської системи, відтік капіталу, зростання безробіття, відсутність інвестицій у реальний сектор економіки. За таких умов потребує першочергового вирішення проблеми реформування державного бюджетування в Україні в контексті забезпечення фінансової безпеки держави.

Фактично немає жодної складової національної безпеки країни, яка б безпосередньо не залежала від рівня фінансової безпеки держави. Під фінансовою безпекою держави слід розуміти такий рівень (ступінь) бюджетної, боргової, грошово-кредитної, банківської, валютної систем економіки країни, страхового та фондового ринків, який характеризується стійкістю до внутрішніх і зовнішніх загроз; достатністю та ефективним розподілом фінансових ресурсів держави, здатністю гарантувати ефективне функціонування та розвиток економічної системи України. Дослідження проблематики фінансової безпеки знайшло своє відображення у наукових працях вітчизняних науковців, серед яких О. Барановський, М. Єрмошенко, Т. Ковальчук, О. Підхормий, В. Предборський, А. Сухоруков, М. Флейчук, Ю. Харазішвілі та інші.

Фінансові ресурси держави повинні забезпечити, з одного боку, фінансування реформ у повному обсязі, з іншого – соціальний захист населення. У зв'язку з цим особливої актуальності набувають питання ефективного управління державними фінансами, зокрема, в аспекті планування, формування, виконання державного бюджету, звітування, контролю тощо. Всі ці процеси охоплюються поняттям державного бюджетування, яке має непереврене значення в системі забезпечення фінансової безпеки держави.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Протягом останніх років проблемі державного бюджетування приділяється підвищена увага, що обумовило появу значної кількості наукових праць, а також фахових публікацій за даною науковою тематикою. Концептуальні засади бюджету, що є основою фінансового забезпечення функцій держави та інструментом її впливу на соціально-економічний розвиток, розкриття змісту суспільних фінансів на основі інституційної теорії, знайшли відображення у працях таких зарубіжних вчених: Ш. Бланкарт, Дж. Б'юкенен, К. Джай, Д. Норт, У. Нордхауз, П. Самуельсон, Дж. Стігліц та ін. Вагомий внесок у розвиток теорії державного бюджетування зробили такі вітчизняні вчені, як

Т. Боголіб, О. Василик, О. Кириленко, І. Луніна, В. Опарін, К. Павлюк, Ю. Пасічник, В. Федосов, С. Юрій та інші.

У останніх наукових роботах (Бабич Т.С. [1], Бугас Н.В. [2], Іонін Є. Є. [3, с. 262], Подоляничук О. А. [4] та ін.) висвітлюються різні аспекти державного бюджетування на сучасному етапі.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас бюджетування у контексті державних фінансів довгий час залишалось поза увагою науковців і традиційно розглядалось як процес складання бюджетів та управління ними у приватному секторі економіки [2]. Практично відсутній чітко визначений єдиний підхід у науці щодо сутності державного бюджетування та його ролі і значення в системі забезпечення фінансової безпеки держави.

Ціль статті – наукове обґрунтування теоретичних засад і прикладних аспектів державного бюджетування в Україні, визначення його сучасних тенденцій, ролі та значення в системі забезпечення фінансової безпеки держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. Державний бюджет є одним з головних ресурсів держави, управляючи яким вона може впливати на більшість соціально-економічних процесів у країні. Ефективне бюджетування передбачає не лише мінімізацію витрат при одночасній максимізації отриманих результатів, а й побудову бюджетної системи, організацію бюджетного процесу, наявність сучасних методів та інструментів у бюджетній сфері, які сприятимуть задоволенню соціальних та матеріальних потреб суспільства, розвитку національної економіки. Постійно розвиваються різні технології управління бюджетними ресурсами, змінюється і трансформується й зміст державного бюджетування.

Неефективність процесів бюджетного планування та прогнозування, необґрунтованість показників, які беруться за основу при визначенні структури та обсягів державного бюджету, порушення законодавства при складанні проекту Закону України «Про державний бюджет», врахування необґрунтованих та нереальних джерел доходів, завищення обсягів та визначення нераціональних напрямів державних видатків є головними проблемами державного бюджетування на етапі складання та затвердження державного бюджету. Крім того великий негативний вплив на державне бюджетування України має надмірно високий рівень корупції, тіньової економіки та тінізації бюджетних відносин тощо. Зазначені та інші вади призводять до формування таких бюджетних показників, які не дозволяють виконувати бюджет, досягати поставлених цілей бюджетної політики, як наслідок, унеможливають ефективне та раціональне управління державними фінансами.

Відтак, необхідним є визначення сутності цього процесу в сучасних умовах з урахуванням особливостей бюджетної системи країни, останніх тенденцій та підходів до управління бюджетними ресурсами. Виділення окремих елементів процесу бюджетування дозволить обрати конкретні методи впливу та контролю за кожним з цих складових з метою підвищення ефективності бюджетування в цілому.

Бюджетування як управлінська технологія виникло у другій половині ХХ сторіччя у розвинених країнах і застосовувалось у фінансах господарюючих суб'єктів. Спеціальні технології бюджетування (від англ. слова «budgeting»), що об'єднують аналіз, приймання бюджетних рішень та управління фінансами на державному і місцевому рівнях [1, с. 9] досліджувалися різними науковцями та практиками у сфері фінансів, і з часом виробилися різні підходи до розуміння сутності цього процесу.

У вітчизняній науковій думці існує розуміння поняття «бюджетування» як стандартизованого процесу визначення обсягу і складу витрат, пов'язаних з діяльністю окремих структурних одиниць і підрозділів та забезпечення покриття цих витрат ресурсами підприємства. Стандартизований процес бюджетування базується як на самостійно розроблених підприємством, так і на загально-визначених вимогах і процедурах, передбачених національними стандартами бухгалтерського обліку.

Проте бюджетування не можна розглядати тільки як процес зіставлення доходів та витрат, необхідно враховувати усі аспекти управління ресурсами, яких воно стосується – підвищення ефективності, посилення контролю, координація усіх структурних підрозділів, зв'язок зі стратегічними цілями тощо. Так, різні науковці звертають увагу на окремих перевагах застосування методів бюджетування. Наприклад, на ролі бюджетування у досягненні цілей наголошують зарубіжні дослідники Джай К. Шим, Джойл Г. Сігел: «бюджетування – колективний процес, який дає змогу погодити діяльність підрозділів усередині компанії і підпорядкувати її загальній стратегічній меті» [5]. Бюджетування тісно пов'язане з процесами планування та прогнозування, тому часто порівнюють та співставляють ці поняття. Поширене також трактування бюджетування як технології фінансового планування, обліку і контролю доходів і витрат, отриманих від бізнесу на всіх рівнях управління, яка дозволяє аналізувати прогнозовані та фактичні показники [6].

На думку українського вченого Є. Є. Іоніна, «...загальноприйнятого поняття як самого бюджетування, так і окремих його елементів ні в Україні, ні у світі не сформувалося. Концепція бюджетування постійно еволюціонує та у кожній країні має свої особливості» [3, с. 262]; це підтверджує і той факт, що існують різні підходи до визначення бюджетування (як на рівні фінансів підприємств, так і державних фінансів) та до того, які саме елементи та процеси відносити до бюджетування держави, а які ні. Бюджетування розглядається також як «...специфічна форма фінансового менеджменту, що пов'язана з розробленням та аналізом бюджетів, окремих кошторисів і державних програм на основі альтернативних варіантів» [7].

Доволі вузько розглядається це поняття різними науковцями, які визначають бюджетування на рівні держави як систему організації бюджетного процесу, систему формування бюджету, яка відображає взаємозв'язок між планованими бюджетними витратами і досягнутими результатами. Мета бюджетування визначається як «дослідження відповідності витрачених ресурсів і отриманих результатів, оцінка значущості та економічної і соціальної ефективності тих чи інших видів діяльності, що фінансуються з бюджету» [3]. Існує також думка, що під бюджетуванням слід розуміти весь процес управління бюджетними коштами на основі встановлених пріоритетів розвитку країни, фіскальної стратегії, обґрунтованих розрахунків бюджетних видатків і оперативного управління програмами у ході їх виконання для досягнення встановлених цілей [1, с.9].

Узагальнюючи наведені підходи та враховуючи риси, які набуває бюджетування у сучасних умовах, його слід розглядати як функцію державного управління в бюджетній сфері, яка забезпечує досягнення цілей бюджетної політики, ефективного управління фінансовими ресурсами державного бюджету шляхом складання, реалізації та коригування доходів та видатків державного бюджету відповідно до економічних умов, фінансових можливостей держави та потреб суспільства на певному етапі соціально-економічного розвитку [8].

Окремим аспектом дослідження бюджетування є визначення взаємозв'язку категорій «бюджетного процесу» та «бюджетування» [9]. Оскільки бюджетування походить від англійського слова «budgeting», яке перекладається також як «бюджетний процес», дані поняття часто ототожнюють. Проте у різних країнах існують відмінності у етапах, з яких складається бюджетний процес. Тому сучасне розуміння «бюджетування» та бюджетного процесу в конкретній країні можуть не співпадати. Так, бюджетний процес можна розглядати як «процес цілеспрямованої, систематичної, і безперервної взаємодії органів влади, які мають бюджетні повноваження за допомогою загальних функцій управління» [10] та включає у себе стадії складання, розгляду, затвердження і виконання бюджету з послідовним звітуванням про результати діяльності.

Державне бюджетування тотожне бюджетному процесу, дані категорії є синонімічними [11]. Таке прирівнювання цих понять має певне підґрунтя, адже у зарубіжній науці та практиці розуміючи бюджетний процес вживають категорії “budgetprocess” (бюджетний процес), “budgeting” (бюджетування), “publicbudgeting” (державне бюджетування), “publicsectorbudgeting” (державне бюджетування, бюджетування на рівні держави). Проте це суперечить деяким поглядам на сутність категорії бюджетування, зокрема, державного, адже існують певні відмінності від бюджетного процесу.

Державне бюджетування, стверджує К. Коваленко, необхідно розглядати як процес планування, складання, коригування, балансування доходів та видатків державного бюджету відповідно до цілей бюджетної політики, фінансових можливостей держави, економічних умов та потреб суспільства на певному етапі соціально-економічного розвитку [12, с. 3]. На нашу думку, державне бюджетування – це система (комплекс) заходів щодо визначення напрямів можливих обсягів акумулювання доходів бюджету та витрачання бюджетних ресурсів, їх коригування, що відбуваються (повинні відбуватися) на кожному з етапів бюджетного процесу, а також співставлення цих показників та визначення їх структури, з врахуванням певних чинників фінансово-економічного розвитку, соціальних потреб суспільства, національних економічних інтересів.

Державне бюджетування є безперервним і комплексним процесом, який полягає у встановленні методів та критеріїв відбору інформації, яка береться до уваги при складанні бюджету, методів аналізу та прогнозування, на основі яких визначаються основні соціально-економічні тенденції. На основі цих тенденцій формується уявлення про економічну ситуацію, яка очікується у бюджетному періоді та обсяги і структура фінансових ресурсів держави (доходна частина), якими вона може розпоряджатися у цей період. Також з огляду на виявлені тенденції та проголошений курс держави, визначаються та коригуються орієнтири та пріоритети бюджетної політики, з огляду на які визначаються основні напрями витрачання державних ресурсів задля задоволення суспільних інтересів (видаткова частина). Балансування доходів та витрат держави передбачає за необхідності зменшення видатків шляхом зменшення їх обсягів та структури, або пошуком додаткових джерел доходів чи джерел фінансування дефіциту. Саме у цьому контексті і слід розглядати роль і значення державного бюджетування в системі забезпечення фінансової безпеки України.

Безпосереднє виконання бюджетів, реалізація бюджету як плану не є складовою державного бюджетування, проте результати виконання є важливим джерелом інформації, яка необхідна для забезпечення бюджетування. Описаний процес бюджетування дійсний не лише для кожного бюджетного періоду, а й на будь-якому етапі бюджетного процесу, так, поточні показники виконання бюджету є інформацією для коригування бюджету на поточний бюджетний період.

Слід зазначити, що бюджетування та бюджетний процес не є тотожними поняттями, адже бюджетний процес відображає перебіг процесів складання, прийняття, виконання та звітування про виконання бюджету у рамках бюджетного періоду, а державне бюджетування – це сукупність заходів, які відбуваються на кожному з етапів бюджетного процесу, а саме такі, що пов'язані з визначенням напрямів витрачання бюджетних ресурсів, визначення необхідних обсягів здійснення витрат та можливих обсягів акумулювання доходів бюджету, співставлення цих показників та визначення їх структури.

Різницю між бюджетним процесом та бюджетуванням можна також продемонструвати на прикладах: неврахування доходів держави у повному обсязі є проблемою, яка відповідає стадії складання державного бюджету, а також входить до сфери державного бюджетування; нецільове використання державних коштів є проблемою, яка відповідає стадії виконання державного бюджету, але не входить до сфери державного бюджетування тощо. Одним з показників того, наскільки ефективним є процес державного бюджетування, може слугувати величина відхилень результату виконання бюджету від запланованих значень. За результатами послідовного контролю Рахунковою палатою України щорічно виявляються суми та причини такого відхилення. Як свідчить динаміка виконання планових показників по доходам державного бюджету України, лише у 2011 році за досліджуваний період відбулося незначне перевиконання плану по доходам, усі інші роки, за винятком 2009 та 2012 існувало незначне відхилення (в межах 3%), максимальне відхилення – 18%, що є дуже суттєвим. У 2014 році державний бюджет з доходами також було виконано з відхиленням від планового значення, недовиконання становило 5%. У 2015 році спостерігалось збільшення запланованої та фактичної суми доходів, при чому, наявне перевиконання державного бюджету за доходами (1%).

Недовиконання бюджету за доходами вкрай негативно позначається на виконанні державного бюджету за видатками та є однією з причин перевищення запланованих показників дефіциту бюджету.

Показники відхилення обсягів виконання бюджету за видатками свідчать про те, що навіть у роках, коли планові показники по доходній частині бюджету виконувалися з незначним відхиленням (або перевиконувалися), відбувалось недовиконання плану по видаткам, яке окрім критичного значення у 2009 році – 85% виконання плану, коливається у межах 6-7%, що при середньому відхиленні у виконанні бюджету за доходами у 3% є негативною тенденцією. У 2014 та 2015 роках недовиконання бюджету за видатками становило 3%, що є найкращими показниками у досліджуваний період, при чому у 2015 році обсяг запланованих та фактичних видатків значно вищий за обсяги попереднього року.

Невиконання бюджету за видатками у запланованому обсязі ймовірніше за все свідчить про невиконання цілей, поставлених у бюджетних програмах та визначених у засадах бюджетної політики.

Невідповідність обсягів доходів та видатків бюджету приводить до появи бюджетного дефіциту, а недовиконання бюджету за доходами – до збільшення дефіциту. Так, за умови виконання видатків у повному обсязі, при наявній тенденції до недовиконання плану доходів бюджету, відбувалось б постійне перевищення фактичного дефіциту над плановими значеннями.

Проте під впливом інших чинників, динаміка виконання плану обсягів бюджетного дефіциту не повторює динаміку цього показника по видаткам та доходам бюджету. Так, крім 2011 та 2013 існує чітка тенденція до збільшення обсягів бюджетного дефіциту порівняно з плановими значеннями, так якщо у 2008 році фактичний дефіцит склав лише 50% запланованого обсягу (що було б позитивним за умови виконання видатків та перевиконання доходів), у 2012 році фактичний обсяг дефіциту був значно більшим за плановий. У 2014 році план було виконано на 88%, і бюджет було виконано з меншим дефіцитом, ніж заплановане значення (що також свідчить про проблеми бюджетного планування), проте планове значення значно вище з показник попереднього року, і тенденція до збільшення фактичного обсягу дефіциту державного бюджету збереглася. Проте у 2015 році відбулося різке зниження проценту виконання плану за дефіцитом державного бюджету з одного боку, через перевиконання доходної частини (яке було незначним, менше 1%), з іншого боку, за рахунок недовиконання бюджету за видатками (3% нездійснених видатків). На фоні значного зменшення фактичного обсягу бюджетного дефіциту, що є позитивним явищем, причини такого зниження мають негативні наслідки – нездійснена частина видатків, що говорить про недофінансування певних програм, напрямів витрачання бюджетних коштів, які повинні були би принести позитивний соціальний або економічний ефект.

Висновки. На основі проведеного аналізу можна зробити висновок про сутність державного бюджетування та недосконале в Україні бюджетування на державному рівні.

1. Державне бюджетування – це система (комплекс) заходів щодо визначення напрямів можливих обсягів акумулювання доходів бюджету та витрачання бюджетних ресурсів, їх коригування, що відбуваються (повинні відбуватися) на кожному з етапів бюджетного процесу, а також співставлення цих показників та визначення їх структури, з врахуванням певних чинників фінансово-економічного розвитку, соціальних потреб суспільства, національних економічних інтересів.

2. Причини невиконання планових показників державного бюджету, які полягають у недосконалості державного бюджетування: використання не реальних показників при прогнозуванні та плануванні; не врахування важливих тенденцій чи впливу факторів; завищення реальних показників у політичних цілях; недосконалість методів прогнозування та планування; не врахування рекомендацій за результатами бюджетного процесу попередніх періодів тощо.

3. Проблеми реалізації державного бюджету: нецільове та неефективне використання коштів державного бюджету; невиконання або неякісне виконання функцій, покладених на розпорядників бюджетних коштів; проблеми у функціонуванні органів, відповідальних за стягнення податків, зборів, обов'язкових платежів; недосконалості у правовому та організаційному забезпеченні виконання бюджету тощо.

4. Зовнішні чинники, які негативно впливають на бюджетну систему: економічні та фінансові кризи; спад ділової активності; збільшення тіньового сектору економіки; війenni конфлікти; природні, техногенні, гуманітарні катастрофи та інші загрози.

Перспективи подальших досліджень. За умови якісного бюджетування держави, усі внутрішні та зовнішні чинники можуть спричинити лише незначний вплив, адже він має бути нівельований за рахунок резервних ресурсів держави. Внутрішні недосконаліості бюджетної системи та її інституційного середовища можуть бути виявлені, зокрема, засобами зовнішнього державного фінансового контролю та ліквідовані у наступних періодах за рахунок здійснення необхідних перетворень, реалізації системи захисту від внутрішніх та зовнішніх загроз. Саме у такому контексті можуть здійснюватися майбутні дослідження проблем державного бюджетування та його впливу на забезпечення фінансової безпеки України.

Література

1. Бабич Т. С. Бюджетування в Україні: становлення та перспективи розвитку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.08. "Гроші, фінанси і кредит" / Бабич Т.С. – Київ, 2008. – 245 с.
2. Бугас Н. В. Бюджетування як ефективний інструмент управління витратами / Н. В. Бугас // Бізнес Інформ. – 2012. – № 5. – С. 190–193.
3. Іонін Є. Є. Бюджетування як засіб реалізації ефективної фінансової політики держави / Є. Є. Іонін. // Економічний аналіз. – 2013. – Том 14. – № 1. – С. 261–266.
4. Подолянчук О. А. Бюджетування як елемент внутрішньогосподарського контролю / О. А. Подолянчук // Економіка АПК. – 2011. – № 3. – С. 55–58.
5. Джай К. Основы коммерческого бюджетирования. Пошаговое руководство для нефинансовых менеджеров / Джай К. Шим, Джойл Г. Сигел. – Санкт-Петербург : Азбука, 2001. – 496 с.
6. Ковтун С. Бюджетирование на современном предприятии или как эффективно управлять финансами / Ковтун С. – Х. : Фактор, 2007. – 336 с.
7. Кушнір М. О. Правові засади забезпечення функціонування державних цільових програм (на прикладі Кабінету міністрів України) / М. О. Кушнір // Стратегічні пріоритети. – 2010. – № 1. – С. 11.
8. Коваленко К. В. Теоретичні засади державного бюджетування в сучасних умовах / К. В. Коваленко // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія "Економічні науки". – 2014. – № 8. – С. 146–151.
9. Варналій З. С. Бюджетний процес в Україні: стан та проблеми інституційного забезпечення / З. С. Варналій, Т. В. Бугай, С. В. Онищенко. – Полтава : ПолтНТУ, 2014. – 271 с.
10. Бюджетний кодекс України: станом на 13 березня 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50. – с. 1778.
11. Seal W. Interpreting the dynamics of public sector budgeting: a dialectic of control approach / Will Seal, Amanda Ball // Financial Accountability and Management. – 2011. – № 27 (4). – Р. 409–436.
12. Коваленко К. В. Зовнішній державний фінансовий контроль у підвищенні ефективності бюджетування України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.08. "Гроші, фінанси і кредит" / К. В. Коваленко. – Київ, 2015. – 195 с.

Надійшла 18.10.2016; рецензент: к. е. н. Ларіонова К. Л.