

## РОЗДІЛ 2

# ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

УДК 336.14:005.332.7(477)

Богма О. С.

Запорізький національний університет

### МЕХАНІЗМ ВИЯВЛЕННЯ ТА ПРОТИДІЇ ЗАГРОЗАМ БЮДЖЕТНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ

Статтю присвячено упорядкуванню структури механізму виявлення та протидії загрозам бюджетній безпеці України. Розглянуто сучасні проблеми організації та реалізації бюджетного процесу в Україні на стадії прийняття бюджету, його виконання та контролю й відповідальності. Визначено основні елементи механізму виявлення та протидії загрозам бюджетній безпеці України. Запропоновано створити при Раді національної безпеки та оборони України комітет моніторингу бюджетної безпеки України, що дасть змогу здійснювати захист від наявних та потенційних загроз бюджетній безпеці шляхом виконання комітетом моніторингу визначеного переліку функцій, а також застосування фінансово-економічних, адміністративних та інституціональних методів. Обґрунтовано, що в основу протидії бюджетним загрозам має бути покладена система програмно-цільового планування.

**Ключові слова:** бюджетна безпека, бюджетний процес, механізм, загрози бюджетній безпеці, моніторинг, програмно-цільове планування.

**Постановка проблеми.** На сьогоднішній день слід констатувати наявність в Україні значної кількості проблем фінансово-економічного характеру, які багаті в чому зумовлені недовіками у сфері бюджетних відносин, зокрема недосконалістю організації бюджетного процесу. Так, зазначене знижує ефективність функціонування бюджетної системи України, яка виступає одним з основних важелів державного впливу на процеси розширеного відтворення, створює проблеми у сфері фінансового забезпечення країни в цілому та її окремих регіонів, здійснює негативний вплив на рівень не лише вітчизняної бюджетної безпеки, але й фінансової та економічної безпеки в цілому, адже стійкість функціонування національної економічної системи знаходиться у безпосередній залежності від ефективності та оптимальності процесів формування та виконання її бюджету. Отже, виникає нагальна потреба у розробці та практичному використанні дієвих механізмів забезпечення бюджетної безпеки України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Значний внесок у дослідження проблем організації бюджетного процесу й функціонування бюджетної системи зробили такі вітчизняні науковці, як Л. Клець, К. Павлюк, Ю. Пасічник, С. Юрій, В. Федосов, С. Фролов та ін. Вивченню різноманітних аспектів забезпечення бюджетної безпеки України присвячено праці В. Андрущенко, Т. Вахненко, О. Василика, А. Гальчинського, В. Геєця, В. Кудряшова, І. Луніної, В. Опаріна, Г. П'ятаченко, В. Суторміної, І. Чугунова та ін.

Значний внесок у дослідження сутності відносин у бюджетній сфері здійснили такі зарубіжні вчені, як К. Валліх, Р. Реф'юз, Ш. Мад, Д. Литвак, Дж.Ю. Стиглиц та ін.

Дослідженню проблем управління державними фінансами, функціонування бюджетної системи, реалізації бюджетної політики присвячено роботи значної кількості російських учених: О. Богачевої, О. Врублевської, О. Дмитрієвої, Н. Іванової, А. Лаврова, Л. Павлової, Т. Позднякової, М. Попової, М. Романовського, В. Христенко, А. Швецова та ін.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Незважаючи на значну кількість наукових праць із проблем забезпечення бюджетної безпеки країни, й дотепер існує певна кількість проблем, які висвітлюються недостатньо. Зокрема, потребують більш детального розгляду різноманітні аспекти побудови дієвих механізмів виявлення та протидії загрозам бюджетній безпеці України.

**Мета статті** полягає в упорядкуванні механізму виявлення та протидії загрозам бюджетній безпеці України з виділенням таких ключових елементів, як об'єкти, суб'єкти, загрози та порядок захисту.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Бюджетний процес представляє найважливіший напрям фінансової діяльності держави й адміністративно-територіальних одиниць та особливу діяльність учасників з організації процедур складання і розгляду проектів бюджетів, їх затвердження та виконання, а також контролю над їх виконанням, регламентовану нормами права, які упорядковують правила і порядок її здійснення [1, с. 135]. При цьому на сьогоднішній день слід констатувати: незважаючи на те що більш ніж за двадцять років незалежності бюджетний процес в Україні пройшов складний еволюційний шлях, існує ціла низка проблемних питань, які потребують негайного вирішення на різних стадіях бюджетного процесу. Так, до основних сучасних проблем організації та реалізації бюджетного процесу в Україні слід віднести [2, с. 42, 43]:

1. Проблеми на стадії прийняття бюджету: несвоєчасність прийняття; непрозорість бюджетного процесу; вплив політичного середовища; низька якість бюджету; планування від досягнутого; відсутність стратегічної орієнтації.

2. Проблеми на стадії виконання бюджету: необґрунтоване встановлення дефіциту бюджету та проблеми його фінансування; державний борг та необхідність його обслуговування; фіскальна спрямованість податкової системи; дисбаланс у фінансуванні місцевих бюджетів; скорочення фінансування соціальних програм та капіталь-

них видатків; недоліки у застосуванні програмно-цільового методу у бюджетному процесі.

3. Проблеми контролю та відповідальності: неефективність використання бюджетних коштів; посилення відповідальності розпорядників бюджетних коштів; проблема «освоєння» бюджетних коштів та його ефективність; відсутність дієвого механізму контролю над діяльністю бюджетних інститутів.

Наявність значної кількості проблем у сфері організації та реалізації бюджетного процесу в Україні чинить несприятливий вплив на рівень вітчизняної бюджетної безпеки, що, своєю чергою, негативно впливає на рівень фінансової, економічної та національної безпеки України в цілому. Такий стан справ потребує розробки та запровадження дієвих механізмів попередження та подолання загроз бюджетній безпеці України.

Відповідно, економічний підхід до аналізу джерел загроз та небезпек, зумовлених недосконалою організацією бюджетного процесу та порушеннями норм чинного бюджетного законодавства, дав змогу впорядкувати механізм виявлення та протидії загрозам бюджетній безпеці України (рис. 1).

Зазначимо, що досліджуючи питання механізму забезпечення бюджетної безпеки як складової частини фінансової безпеки держави, потрібно розглянути такі ключові елементи: об'єкти, суб'єкти, загрози (внутрішні та зовнішні), порядок захисту [3].

Так, як бачимо з рис. 1, основним суб'єктом пропонованого механізму виступає комітет моніторингу бюджетної безпеки України, який пропонується створити при Раді національної безпеки та оборони України. Зазначений комітет представлятиме собою колегіальний орган, до якого входитимуть представники основних учасників бюджетного процесу у ланцюзі «складання – виконання – контроль бюджету», що дасть можливість урахувати досвід представлених інституцій та узгодити їх внутрішню політику щодо забезпечення безпечності бюджетного процесу та ефективного використання бюджетних коштів в Україні.

Об'єктом виступає сукупність наявних та потенційних загроз бюджетній безпеці України, що, своєю чергою, передбачає чітке розуміння причин виникнення та носіїв загроз реалізації національних інтересів у бюджетній сфері країни.



Рис. 1. Механізм виявлення та протидії загрозам бюджетній безпеці України

Джерело: складено автором

Порядок захисту реалізуватиметься шляхом виконання комітетом моніторингу бюджетної безпеки України запропонованого на рис. 1 переліку функцій, а також шляхом застосування комплексу затверджених методів – фінансово-економічних, адміністративних та інституціональних, – спрямованих на підвищення рівня бюджетної безпеки України та ліквідацію загроз.

Так, фінансово-економічні методи впливу створюватимуть економічні умови, які спонукатимуть учасників бюджетного процесу діяти в суспільно-необхідному напрямі та розв'язувати відповідні завдання у бюджетній сфері згідно із загальнодержавними та приватними інтересами. Вони полягатимуть у застосуванні різноманітних економічних стимулів, які мотивуватимуть діяльність отримувачів бюджетних коштів, та економічних санкцій до суб'єктів, що порушують законодавство у бюджетній сфері.

Адміністративні методи впливу здійснюватимуть регулюючий вплив на функціонування бюджетної системи, насамперед передбачатимуть регулювання діяльності розпорядників та отримувачів бюджетних коштів.

Своєю чергою, інституційні методи матимуть спрямованість на покращення інституційного середовища на основі мінімізації корупції в органах влади, що мають відношення до бюджетного процесу, ліквідації можливості впливу окремих осіб на законодавчий процес у бюджетній сфері в поєднанні з підвищенням професіоналізму чиновників [4].

Зазначимо, що запропонований механізм виявлення та протидії загрозам бюджетній безпеці України як обов'язковий елемент також включає моніторинг бюджетної безпеки як інструмент прогнозування потенційних загроз та небезпек, функції проведення якого пропонується покласти на Комітет моніторингу бюджетної безпеки України при Раді національної безпеки і оборони України. Використання вказаного інструменту ґрунтується на побудові математичних моделей, що дають змогу виявити ступінь впливу відповідних причин, конкретних загроз і розмір збитку. Підкреслимо, що моніторинг динаміки рівня бюджетної безпеки України має здійснюватися на основі співставлення інформації, що надаватиметься кожним учасником бюджетного процесу.

Також уважимо за доцільне ввести у структуру запропонованого механізму виявлення та протидії загрозам бюджетній, а, відповідно, фінансовій, економічній та національній безпеці України елементів «спільного бюджетування» на державному рівні [5, с. 3]. Зазначене дасть змогу суттєво посилити рівень громадського контролю над діяльністю органів законодавчої та виконавчої влади на основі обов'язкового безпосереднього узгодження з громадськістю кожної цільової програми протидії загрозам та етапів її виконання.

Також уважимо за необхідне зазначити, що в основу протидії бюджетним загрозам має бути покладена система програмно-цільового планування, відповідно до якої Комітетом моніторингу бюджетної безпеки України при Раді національної безпеки та оборони України до кожної ідентифікованої загрози має бути здійснено повний аналіз її причин, виявлено наявні та потенційні носії загрози, проведено оцінювання соціально-економічних наслідків їх реалізації. На підставі такого аналізу Комітетом у співпраці з профільними міністерствами та відомствами має бути розроблена детальна програма протидії загро-

зам із визначенням конкретних організаційних процедур, необхідним фінансовим кошторисом бюджетних асигнувань у розрізі етапів реалізації програми із зазначенням результатів, що мають бути досягнутими (розрахунком показників ефективності).

Програмно-цільове планування є ефективним інструментом комплексної реалізації всього циклу управлінського процесу починаючи з установлення завдань і закінчуючи оцінюванням отриманих результатів й ефективності бюджетних витрат відповідного періоду. Система програмно-цільового планування у бюджетній сфері включає методи прогнозування, програмування, фінансового планування, фінансового регулювання, оперативного управління і фінансового контролю. Методи *program-objective methods in planning and control* базуються на встановленні цілей плану, які пов'язуються з ресурсами за допомогою програм, представляють собою використання системного підходу і засновані на формулюванні цілей економічного розвитку, їх розділі на дрібні підцілі і виявленні ресурсів, необхідних для їх узгодженої реалізації [6].

Уважимо, що систематичне використання вказаних методів забезпечить умови для максимізації ефективності управління всіма бюджетними ресурсами держави в напрямі протидії та подолання загроз бюджетній і, відповідно, фінансовій, економічній та національній безпеці країни в цілому. Зазначений висновок ґрунтується на тезі про те, що нині найважливішою передумовою і умовою для формування нової моделі економічного зростання є довгострокова збалансованість та стійкість бюджетної системи [7].

Програмно-цільовий метод як основу дії запропонованого механізму доцільно використовувати на етапі розроблення бюджетів на визначений період, де здійснюється оцінювання ефективності запланованих витрат бюджетних коштів на основі розкриття переліку чинників, які чинять негативний вплив на отримання запланованих кінцевих результатів по кожній програмі. Для подолання такого негативного впливу слід здійснювати експертизу всієї сукупності бюджетних витрат із точки зору досягнення необхідного і достатнього рівня бюджетної безпеки та надання обґрунтованих висновків щодо того, що внаслідок здійснення запланованих витрат і дії прогнозованих загроз фактичні значення основних показників соціально-економічного розвитку України порівняно з їх граничними значеннями не погіршаться.

Для успішного розв'язання проблем, що виникають унаслідок можливих несприятливих впливів у процесі реалізації програмних заходів, доцільно провести експертне оцінювання запланованих програмних заходів на основі встановлення критичних значень у межах порогових значень системи показників бюджетної безпеки, обов'язково врахувавши наявність мінімальних ризиків та засобів їх подолання в ході реалізації відповідної програми для досягнення її кінцевих результатів.

**Висновки.** Недосконалість організації вітчизняного бюджетного процесу, порушення бюджетного законодавства, зокрема у площині використання бюджетних коштів, здійснюють деструктивний вплив на цілісність економічної системи України, отже, збільшення кількості таких порушень може призвести не лише до втрати економічною системою країни стійкості, але й до повного її руйну-

вання. Отже, існує причинно-наслідковий зв'язок: фактори → загрози → деструктивний вплив на економічну систему → протидія загрозам. Нами запропоновано механізм виявлення та протидії загрозам бюджетній безпеці країни, який включає моніторинг загроз, громадський контроль над реалізацією цільових програм, сукупність фінансово-економічних, адміністративних та інституційних методів впливу на отримувачів бюджетних коштів, що мають на меті забезпечити максимі-

зацію ефективності та цільового використання бюджетних коштів.

Уважаємо, що запропонований механізм сприятиме зменшенню недоліків організації бюджетного процесу, мінімізації чи попередженню порушень законодавства у бюджетній сфері, наслідком чого виступатиме збільшення рівня бюджетної безпеки країни, при цьому вивільнені бюджетні кошти можна буде спрямувати на відновлення стійкості вітчизняної економіки.

#### Список літератури:

1. Фёдорова А.Ю. Проблемы организации бюджетного процесса в субъектах федерации / А.Ю. Фёдорова, О.Н. Чернышева // Социально-экономические явления и процессы. – 2012. – № 5–6. – С. 135–137.
2. Бугай Т.В. Сучасні проблеми та вектори розвитку бюджетного процесу в Україні / Т.В. Бугай // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2012. – № 2. – С. 40–49.
3. Бригінець О.О. Особливості формування механізму правового забезпечення фінансової безпеки України / О.О. Бригінець // Lviv Polytechnic National University Institutional Repository [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/32925/1/06-36-41.pdf>.
4. Тамиліна Л.В. Специфика влияния институтов на экономический рост в условиях перехода к рынку / Л.В. Тамиліна // Конференции НИУ-ВШЭ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [regconf.hse.ru/uploads/bcda05f641f653efc95b07955fdaf77e5e841ab8.doc](http://regconf.hse.ru/uploads/bcda05f641f653efc95b07955fdaf77e5e841ab8.doc).
5. Боярчук Д. Громадський контроль у державних фінансах: «спільне бюджетування» по-українськи / Д. Боярчук // Популярна економіка: моніторинг реформ. – 2014. – № 20. – С. 1–23.
6. Program-objective methods in planning and control это / Англо-русский словарь нормативно-технической терминологии [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://normative\\_en\\_ru.academic.ru/168283/program-objective\\_methods\\_in\\_planning\\_and\\_control](http://normative_en_ru.academic.ru/168283/program-objective_methods_in_planning_and_control).
7. Мохов В. К новой модели роста / В. Мохов // Красная звезда. – 30 июня 2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://old.redstar.ru/2011/06/30\\_06/1\\_01.html](http://old.redstar.ru/2011/06/30_06/1_01.html).

**Богма Е. С.**

Запорожский национальный университет

#### МЕХАНИЗМ ВЫЯВЛЕНИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ УГРОЗАМ БЮДЖЕТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ

##### Резюме

Статья посвящена упорядочиванию структуры механизма выявления и противодействия угрозам бюджетной безопасности Украины. Рассмотрены современные проблемы организации и реализации бюджетного процесса в Украине на стадии принятия бюджета, его исполнения, контроля и ответственности. Определены основные элементы механизма выявления и противодействия угрозам бюджетной безопасности Украины. Предложено создать при Совете национальной безопасности и обороны Украины комитет мониторинга бюджетной безопасности Украины, что позволит осуществлять защиту от существующих и потенциальных угроз бюджетной безопасности путем выполнения комитетом мониторинга определенного перечня функций, а также применения финансово-экономических, административных и институциональных методов. Обосновано, что в основу противодействия бюджетным угрозам должна быть положена система программно-целевого планирования.

**Ключевые слова:** бюджетная безопасность, бюджетный процесс, механизм, угрозы бюджетной безопасности, мониторинг, программно-целевое планирование.

**Bogma E. S.**

Zaporizhzhya National University

#### MECHANISM OF EXPOSURE AND COUNTERACTION TO THREATS TO BUDGETARY SAFETY OF UKRAINE

##### Summary

The article is sanctified to organization of structure of mechanism of exposure and counteraction to the threats to budgetary safety of Ukraine. The modern problems of organization and realization of budgetary process are considered in Ukraine on the stage of acceptance of budget, his implementation and control and responsibility. The basic elements of mechanism of exposure and counteraction to the threats to budgetary safety of Ukraine are certain. It is suggested to create at national security and defensive of Ukraine Council the committee of monitoring of budgetary safety of Ukraine, that will allow to carry out protecting from present and potential threats to budgetary safety by implementation of monitoring of list of functions, and also application of economic, administrative and institutional methods, a committee. Reasonably, that in basis of counteraction to the budgetary threats must be the fixed system of the programmatic-having a special purpose planning.

**Keywords:** budgetary safety, budgetary process, mechanism, threat to budgetary safety, monitoring, programmatic-having a special purpose planning.