

УДК 336.1:330.837

О. В. Ковпак

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Вивчено суть інститутів та інституційних чинників. Охарактеризовано інституціональні чинники соціально-економічного розвитку країни. Зазначено, що найважливішим інструментом державного регулювання усіх сторін суспільного життя є державний бюджет, формування якого визначається бюджетною політикою. Розкрито інституціональний інструментарій гарантування бюджетної безпеки, зокрема акцентовано на бюджетний кодекс; визначено принципи формування бюджетної політики.

Ключові слова: бюджетна безпека, державний бюджет, бюджетний кодекс, бюджетна політика, інституціональні чинники, економічна безпека.

Постановка проблеми. В умовах подолання наслідків фінансово-економічної кризи важливою умовою стійкого розвитку стає збалансованість інтересів, цілей і пріоритетів в усіх сферах життєдіяльності. Забезпечення належного рівня бюджетної складової економічної безпеки держави повинно ґрунтуватися на ефективних механізмах функціонування «економічного порядку» – рамкових умовах господарювання або сукупності інститутів, необхідних для того, щоб економічні суб'єкти усіх рівнів системної ієрархії могли реалізовувати свої рішення щодо забезпечення своїх інтересів.

Стан дослідження. Серед українських і російських дослідників значний внесок у розвиток сучасної теорії бюджетної безпеки як складової національної, економічної та фінансової безпеки зробили:

О. Барановський, О. Білорус, В. Геєць, В. Горбулін, Г. Дарнопих, І. Бінько, М. Єрмошенко, Я. Жаліло, Г. Івашенко, Л. Кістерський, Г. Козаченко, О. Лісовська, В. Мартинюк, В. Мунтіян, Є. Олейніков, Г. Пастернак-Таранушенко, С. Пирожков, В. Предборський, А. Сухо-руков, В. Шлемко та ін.

Незважаючи на широке висвітлення у науковій літературі проблем, пов'язаних із забезпеченням бюджетної безпеки держави, не всі аспекти цієї складної та багатоаспектної проблеми досліджено та належно обґрунтовано, що стосується й інституціонального забезпечення бюджетної безпеки. Саме тому ця проблема і стала **метою** пропонованої статті.

Виклад основних положень. Інститути – це правила взаємодії у суспільстві та господарюючих системах, обмеження та передумови розвитку в політиці, соціальній сфері, економіці. Інститутами, які забезпечують довгострокове економічне зростання, є закони і правила, що формують відповідні мотиви та механізми розвитку [1, с. 112].

За Д. Нортон головною функцією інститутів є «розв'язання проблем кооперації між людьми» [2, с. 25]. Інститути формують зміст і структуру правил і стимулів, які дають змогу економічним агентам розширювати межі їхньої діяльності. Тому стан бюджетної безпеки визначається ступенем узгодженості системи економічних інтересів – формуванням відповідних «правил гри», які сприяють вирішенню економічних суперечностей не лише в бюджетній сфері, а й в інших сферах життєдіяльності.

Отже, інституціональні чинники (див. табл.) взаємодіють, можуть здійснювати позитивний та негативний вплив на розвиток бюджетної сфери, виступати джерелом ефективного бюджетотворення або становити загрозу бюджетній безпеці.

Соціально-економічний розвиток країни безпосередньо залежить від політичного устрою, від політичних рішень індивідів, які мають політичну владу.

Найважливішим інструментом державного регулювання економічних процесів, вирішення соціальних, політичних, виробничих та інших завдань є державний бюджет. На формування державного бюджету впливає багато чинників, проте основним з них є бюджетна політика – ефективний інструмент впливу на соціально-економічний розвиток і держави загалом, і її регіонів, вагомою складовою фінансової та економічної політики. У кризовому періоді особливо гостро постає проблема ефективності бюджетної політики та її впливу на держбюджет.

**Інституціональні чинники
соціально-економічного розвитку країни**

Види чинників	Обставини, що визначають рівень соціально-економічного розвитку
Загально-цивілізаційні	<ul style="list-style-type: none"> – характер соціально-економічних відносин; – домінуюча ідея або думка у суспільстві; – історичний розвиток суспільства;
Соціальні та психологічні	<ul style="list-style-type: none"> – відносно стабільні характеристики суспільства, які змінюються еволюційним шляхом; – психологічні риси людей; – особлива роль національної культури, менталітет, види етнічної поведінки;
Політичні	<ul style="list-style-type: none"> – якість Конституції; – ефективність методів кооперації між державою та бізнесом; – політична культура; – неформальні правила і традиції;
Економічні	<ul style="list-style-type: none"> – чіткі «правила гри», які визначають ефективні та неефективні види діяльності; – чітко визначені права власності; – функції та соціальні правила торгівлі; – ефективність банківської та фінансової систем; – відповідні методи управління ризиками та страхова система; – загальноприйнята система податків; – децентралізована економічна система; – формальні економічні інститути, які позитивно впливають на довгострокове зростання.

Джерело: [3, с. 8].

Ефективність бюджетної політики є важливим питанням сьогодні, оскільки вона прямо впливає на формування Державного бюджету, а це головний елемент державних фінансів. З огляду на це, ефективність бюджетної політики нині розглядається, по-перше, з погляду виконання державного бюджету, а саме з боку його дефіциту (профіциту), і по-друге – з точки зору впливу на соціально-економічну ситуацію в країні. Тому головною умовою забезпечення бюджетної безпеки є підвищення ефективності існуючого інституціонального механізму впливу держави на розвиток бюджетних відносин, який охоплює низку структурних елементів, інструментів і засобів (див. рис.).

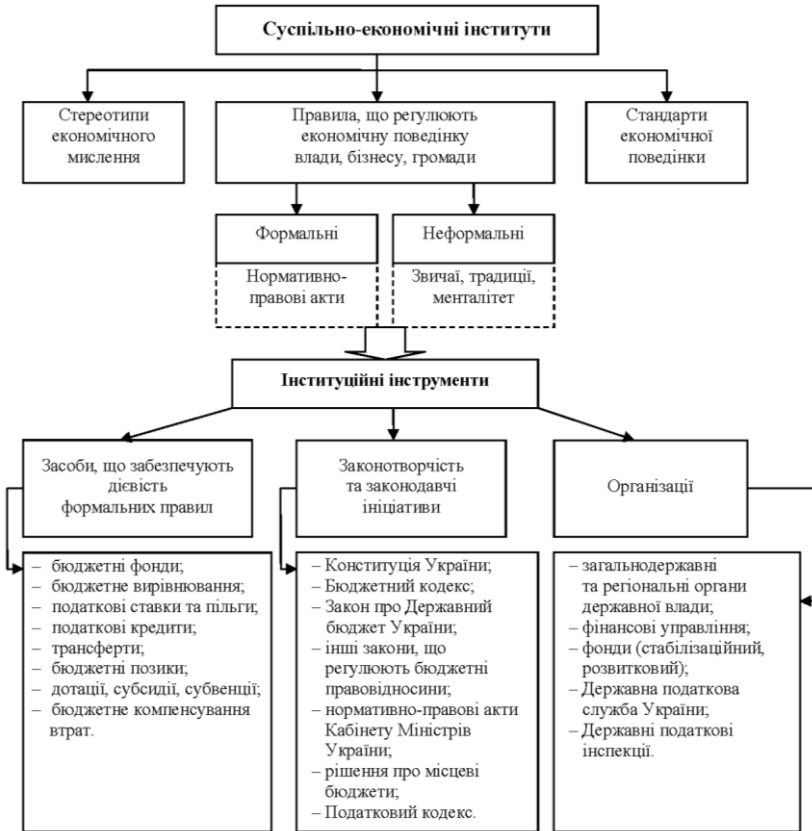


Рис. Інституціональний інструментарій гарантування бюджетної безпеки

Складено за: [4, с. 67–69; 5].

Основою забезпечення ефективної бюджетної політики держави є бюджетний кодекс, який законодавчо унормовує середньострокове бюджетне планування, використання методології програмно-цільового підходу до бюджетного процесу, вдосконалення процедур формування, розгляду та прийняття бюджетів різних рівнів, удосконалення управління державним боргом, впровадження системи внутрішнього фінансового контролю як дієвого інструмента управління державними фінансами.

Бюджетний кодекс визначає склад бюджетного законодавства (ст. 4), до якого входить: Конституція України; Бюджетний кодекс; Закон «Про Державний бюджет України»; інші закони, що регулюють бюджетні відносини; нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України та акти органів виконавчої влади, прийняті на підставі і на виконання Бюджетного кодексу, інші закони України та нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України; рішення про місцевий бюджет; рішення місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, прийнятих відповідно до бюджетного кодексу [5].

Закон «Про Державний бюджет України» є особливим нормативно-правовим актом, оскільки Конституція України: розмежовує повноваження Верховної Ради України щодо затвердження Державного бюджету України та її повноваження з прийняття законів (пункти 3 та 4 ст. 85); визначає спеціального суб'єкта законодавчої ініціативи щодо проекту Державного бюджету України, яким є лише Кабінет Міністрів України (частина друга ст. 96 та пункт 6 ст. 116); встановлює особливий порядок подання, Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України проекту Закону «Про Державний бюджет України» (частина друга ст. 96); встановлює окрему процедуру затвердження та виконання Державного бюджету України (пункт 4 ст. 85, частина перша ст. 96 та пункт 6 ст. 116); передбачає щорічне затвердження Державного бюджету України та визначає період його дії: з 1 січня по 31 грудня (частина перша ст. 96); передбачає обов'язкове подання Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України звіту про виконання Державного бюджету України та його оприлюднення (ст. 97) [4].

Отже Закон «Про державний бюджет України» за своєю природою є фінансовим документом, який встановлює розподіл державних фінансових ресурсів і може розглядатися як закон з особливою правовою природою.

Також потрібно зазначити, що відповідно до ст. 143 Конституції України обласні та районні ради затверджують районні й обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їхнього відповідного розподілу між територіальними громадами. Тобто відповідні ради під час затвердження місцевих бюджетів повинні врахувати обсяги міжбюджетних трансфертів та інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів, що були затверджені Верховною Радою України у процесі прийняття Закону «Про Державний бюджет України».

Несвоєчасне прийняття Закону «Про Державний бюджет України» фактично блокує діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування всіх рівнів і призводить до порушення принципів, встановлених: ст. 5 Конституції України. Крім того, відсутність Державного бюджету України призводить до порушення ч. 2 ст. 3 Конституції України, оскільки зазначене унеможливить реалізацію державою прав і свобод людини та їхніх гарантій, які визначають зміст і спрямованість діяльності держави, внаслідок відсутності фінансування.

Основним законодавчим джерелом бюджетних правовідносин є бюджетний кодекс, у якому систематизовано й унормовано низку найважливіших бюджетних питань, а саме: увідповіднено до Конституції України терміни проходження основних стадій бюджетного процесу, розмежовано функції між органами державної влади й органами місцевого самоврядування; запроваджено паралельне планування бюджетів усіх рівнів для підвищення рівня реальності бюджетних показників, урахування і збалансування інтересів різних регіонів, соціальних груп, усіх учасників бюджетного процесу; закріплено конкретні джерела наповнення дохідної частини місцевих бюджетів, зокрема, до останніх у повному обсязі передано надходження від податку з доходів фізичних осіб. Водночас податок на прибуток підприємств (крім комунальних підприємств), який є ризиковим і нестабільним щодо його сплати, залежним від сезонності виробництва й від рівня економічного розвитку території, віднесено до доходів держбюджету, які враховуються під час розрахунку міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам із держбюджету; розмежовано видатки державного й різних рівнів місцевих бюджетів з огляду на принцип субсидіарності, який полягає в наближенні надання державних послуг до їх безпосереднього споживача.

Принципи формування бюджетної політики, які визначаються Бюджетним кодексом України, пов'язані з нормативно-правовим регулюванням відносин влади, бізнесу та громадян у межах наявних у держави ресурсів та тих ресурсів, які вона може залучити з метою реалізації своїх глобальних перспективних планів. Основним принципом формування бюджетної політики є створення сприятливих фінансових відносин для пріоритетного розвитку галузей виробництва, що забезпечують підвищення життєвого рівня населення.

Загалом до принципів бюджетної політики належать:

– *принцип єдності правової бази, грошової системи, правил регулювання бюджетних відносин, бюджетної класифікації, по-*

ряду виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності;

– *принцип збалансованості*, який передбачає, що повноваження на здійснення витрат бюджету повинні відповідати обсягу надходжень до бюджету на відповідний бюджетний період;

– *принцип самостійності*, тобто Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними щодо їх формування;

– *принцип повноти*, за яким до складу бюджетів підлягають включенню всі надходження та витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів місцевого самоврядування;

– *принцип ефективності*, який передбачає, що під час складання та виконання бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення запланованих цілей із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів та отриманням максимального результату у процесі використання визначеного бюджетом обсягу коштів;

– *принципи цільового використання бюджетних коштів, збалансованості, обґрунтованості, субсидіарності та відповідальності* [5].

Для дотримання принципу обґрунтованості державного бюджету важливим є коректне прогнозування обсягів податкових надходжень на основі показників, які розраховуються в межах основних засад грошово-кредитної політики на наступний бюджетний період і надаються Нацбанком України. Важливим для забезпечення бюджетної безпеки є принцип відповідальності всіх учасників бюджетного процесу за свої дії у межах повноважень, визначених чинним законодавством. Згідно з чинним бюджетним законодавством повну відповідальність за складання проекту Державного бюджету України несе міністр фінансів, який визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, що використовуються для підготовки бюджетних запитів і розробки пропозицій.

З огляду на часте порушення принципу відповідальності, В. Задорожний пропонує доповнити вказану систему принципом обов'язковості, за яким, з одного боку, всі учасники бюджетного процесу зобов'язані здійснювати розрахунки з підготовки проектів бюджетів у терміни, що визначені законодавством, а з іншого – за виконанням їх бюджетних повноважень має бути встановлено жорсткий фінансовий контроль [6, с. 245].

Істотний вплив на рівень бюджетної безпеки має соціально-економічна та політична ситуація в регіонах України. Незважаючи на те, що в стратегічних та програмних документах щодо регіонального

розвитку задекларовано розширення повноважень і збільшення самостійності місцевих органів влади, зберігається тенденція до концентрації державним бюджетом зібраних у регіонах податків та зборів. Як зазначає О. Власюк, регіональні органи державної влади залишаються повністю залежними від центру у вирішенні питань регіонального розвитку. Водночас місцеві органи влади, оскільки закріплені за ними місцеві податки і збори не мають для їх бюджетів суттєвого значення, і надалі залишаються у подвійній залежності – від регіональних органів влади, на політику яких вони так і не отримали жодних офіційних важелів впливу, та центру, який провадить не прогнозовану бюджетну політику [7, с. 38].

Унаслідок того, що бюджетні показники формуються «зверху–вниз», стає неможливим повне фінансування видаткової частини місцевих бюджетів.

Місцеві органи влади – фактичні одержувачі бюджетних коштів – перебувають у скрутному становищі: знаючи свої повноваження і результати виконання, вони змушені адаптувати потребу в коштах і джерела видатків під показники, що надходять згори, так, свідомо формуючи нереальний бюджет.

Проблемою бюджетного планування є й те, що сьогодні так і не вдалося створити механізм упровадження програмно-цільового методу в управлінні бюджетними ресурсами регіону. Зауважимо, що в Україні запровадження програмно-цільового методу через відсутність достатньої нормативно-правової бази та бюджетної стратегії на середньо- й довгострокову перспективи перебуває на стадії становлення [6, с. 246].

Ефективне бюджетне планування є основою не лише забезпечення бюджетної безпеки на регіональному та загальнодержавному рівнях, але й інструментом забезпечення реалізації регіональних та національних інтересів, зокрема створення умов для виконання конституційних прав і гарантій розвитку суспільства та громадянина.

У Законі України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» зазначено, що «державні соціальні гарантії та державні соціальні стандарти і нормативи є основою для розрахунку видатків на соціальні цілі та формування на їх основі бюджетів усіх рівнів та соціальних фондів, міжбюджетних відносин, розробки загальнодержавних і місцевих програм економічного і соціального розвитку» [8].

Висновки. Для забезпечення бюджетної безпеки України та реалізації зазначених пріоритетів сталого розвитку як основи досягнення національних інтересів важливим є удосконалення інструментів

бюджетної політики, розробка і запровадження дієвих механізмів формування, перерозподілу та використання бюджетних коштів.

1. Экономическая безопасность хозяйственных систем: учебник / А. В. Колосов, В. И. Кушлин, А. Н. Фоломьев и др.; под общ. ред. А. В. Колосова. – М.: РАГС, 2001. – 445 с.

2. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт; пер. с англ. А. Н. Нестеренко. – М.: НАЧАЛА, 1997. – 190 с.

3. Piech K. Economic Policy and Growth of Central and East European Countries / K. Piech. – London: University College London, 2003. – 294 p.

4. Конституція України. Верховна Рада України; Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

5. Бюджетний кодекс України // Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

6. Задорожний В. П. Шляхи розвитку бюджетної політики держави / В. П. Задорожний // Економіка будівництва і міського господарства. – 2012. – № 3. – Т. 8. – С. 243–253.

7. Власюк О. С. Економічна безпека України в умовах ринкових трансформацій та антикризового регулювання / О. С. Власюк. – К.: Академія фінансового управління, 2011. – 474 с.

8. Про державні соціальні стандарти і державні соціальні гарантії: Закон України від 05.10.2000 р. № 2017-III // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

Ковпак О. В. Институциональное обеспечение бюджетной безопасности Украины

Рассмотрено понятие институтов и институциональных факторов. Охарактеризованы институциональные факторы социально-экономического развития страны. Констатируется, что главным инструментом государственного регулирования всех сторон общественной жизни является государственный бюджет, формирование которого определяется бюджетной политикой. Раскрывается институциональный инструментарий обеспечения бюджетной безопасности, в частности акцентируется внимание на бюджетном кодексе, уясняются принципы формирования бюджетной политики.

Ключевые слова: бюджетная безопасность, государственный бюджет, бюджетный кодекс, бюджетная политика, институциональные факторы, экономическая безопасность.

Kovpak O. V. Institutional provision of budgetary safety in Ukraine

There has been studied in the article the concept of the institutes and institutional factors; there have been characterized institutional factors of social-economic development of the country; there has been stated that a budget is the most important tool for the state regulation of the economic processes, solution of social, political, industrial, and other problems, the formation of which is stipulated by the

budgetary policy. There has been also characterized in the article the institutional instrument of the budgetary safety assurance, in particular, there has been paid special attention to the budgetary code, which according to its nature is a financial document that establishes the distribution of the national financial resources and may be considered as a law of a special legal nature; there has been characterized the principle of the budgetary policy construction (creation of favourable financial relationships for the priority oriented development of the production industries that provide the increase and rise in the standard of living of the population; unanimity of the legal framework, monetary system, budgetary relations regulatory rules, budget classification, budgets performance procedure and maintenance of accounting records and reports; accounting equation; independence principle; cost-benefit principle; principle of budget funds use for a specified purpose, sustainability, substantiation, subsidiarity and reliability. There was offered to incorporate the obligation principle). There were singled out the problems of budget planning and stated that in Ukraine the introduction of the performance budgeting is at the stage of the establishment because of the absence of sufficient regulatory basis and budget strategy for the middle-term and long-term perspective. There has been mentioned in the paper that the efficient budget planning is the basis not only for the provision of the budgetary safety on the regional and national level but also a tool for the provision of regional and national interests' realization, in particular, creation of the conditions for the implementation of the constitutional rights and warranties for the society and community development.

Key words: *budget security, state budget, budget code, budget policy, institutional factors, economic security.*

Стаття надійшла 12 травня 2017 р.