

ТЕМА 3

УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНОЮ БЕЗПЕКОЮ В СИСТЕМІ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

- 3.1. Поняття бюджетної безпеки держави**
- 3.2. Критерії та індикатори оцінки бюджетної безпеки держави**
- 3.3. Загрози бюджетній безпеці держави**
- 3.4. Бюджетний дефіцит і його вплив на бюджетну безпеку держави**
- 3.5. Стратегія і механізм управління бюджетної безпеки держави**

ПИТАННЯ 1.

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 званий «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 держави, збереження цілісності та єдності фінансової системи та подолання різного роду загроз у фінансовій сфері.

Серед структурних елементів в загальній системі фінансової безпеки провідне місце займає – бюджетна безпека. Це можна пояснити тим, що бюджет виступає інструментом забезпечення та регулювання со-

ціально-економічного розвитку держави і є одним з дієвих важелів макроекономічної стабілізації (рис. 1).

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



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

держави, реалізації її фінансової політики. Тобто бюджет виступає інструментом, за допомогою якого держава виконує покладені на неї функції та завдання: розподіляє закумульовані фінансові ресурси між територіями, галузями, верствами населення та контролю 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.

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.

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.

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 наукомістких галузей економіки, проведення соціальної політики, спрямованої на підвищення рівня життя населення і забезпечення основних соціальних потреб.

Бюджетна безпека держави :

- 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;

- це 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;

- передбачає реалізацію такої бюджетної політики, яка спрямовувалася б, перш за все, на реалізацію національних економічних 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;

- 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;

- 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.;

Враховуючи таке розмаїття поглядів 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.

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

ПИТАННЯ 2.

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.

Бюджетна безпека держави виступає своєрідним індикатором і критерієм не лише бюджетної, а й соціальної політики та організації бюджетного процесу та визначається наступними індикаторами:

- відношення дефіциту/профіциту державного бюджету до ВВП, у відсотках;
- дефіцит/профіцит бюджетних та позабюджетних фондів сектору загальнодержавного управління, у відсотках до ВВП;
- рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, у відсотках;
- відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету, у відсотках.

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).

Бюджетні показники є ключовими в оцінюванні загального стану національної безпеки країни, а збільшення обсягів доходів та збільшення ефективності видатків є свідченням її загального розвитку. У зв'язку з цим, бюджетна система являє собою фінансовий сектор, який потребує особливої уваги. Через бюджет країни перерозподіляється частина національного доходу, що зумовлює необхідність створення централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів для забезпечення суспільних потреб та повного виконання державою своїх функцій. Тому питання побудови ефективної системи забезпечення бюджетної безпеки країни є надзвичайно важливим. Бюджетна безпека

держави, перш за все, визначається абсолютними розмірами державного бюджету як у розрізі дохідної, так і видаткової частини.

Бюджетна безпека характеризується ступенем збалансованості бюджету, а отже розміром його дефіциту або бездефіцитністю. При цьому рівень бюджетної безпеки обернено пропорційний рівню бюджетного дефіциту. Тобто найбезпечнішим, за інших рівних умов, є бездефіцитний бюджет. На бюджетну безпеку визначальний вплив чинить рівень бюджетного дефіциту. Маастрихтським договором, для потенційних країн валютного союзу встановлено граничний розмір дефіциту держбюджету на рівні 3% до ВВП. Згідно з даними міжнародної статистики допустима межа дефіциту державного бюджету для розвинутих країн знаходиться на рівні 3-4% до ВВП.

Як відомо, бюджетний дефіцит в умовах спаду виробництва та падіння частки виробничих інвестицій у загальному обсязі видатків бюджету перетворюється у мультиплікатор дезорганізації фінансової системи. У даному випадку бюджетний дефіцит виступає індикатором фіскальних, а не народногосподарських цілей фінансової політики. Тобто, податки стягуються не для створення державою ефективних „точок росту”, а для поточного „проїдання” національного багатства за рахунок майбутніх поколінь.

На рівень бюджетної безпеки в державі впливає характер фінансування /покриття/ бюджетного дефіциту. Важливого значення в моніторингу фінансування бюджетного дефіциту набуває показник його монетизації.

Додаткова емісія грошей для фінансування бюджетного дефіциту /сеньйораж/ є явищем небезпечним, адже провокує в країні розкручування інфляційної спіралі. Результат можна було легко передбачити – руйнація національної грошово-кредитної системи, знецінення грошової одиниці. Це об’єктивно зменшувало б вартість

податкових платежів до бюджету, а часовий лаг не дозволяв би у повній мірі фінансувати соціально- економічні програми.

Бюджетна безпека в значній мірі визначається характером побудови діючої в країні бюджетної системи, як сукупності різних видів бюджетів, що знаходяться між собою у певному взаємозв'язку і взаємозалежності.

Бюджетна безпека не в останню чергу залежить від ретельності складання бюджету, високого ступеня деталізації усіх його складових. Це обумовлено тим, що, з огляду на ці фактори, не тільки зростає чи, навпаки, знижується обґрунтованість закладених у бюджеті показників, а й підвищується можливість повноцінного контролю за витрачанням бюджетних коштів.

Бюджетна безпека залежить від своєчасності прийняття бюджету, оскільки зволікання у бюджетному процесі є дестабілізуючим чинником. Серед основних наслідків несвоєчасності прийняття бюджету: дезорганізація в соціально-економічній сфері, зниження інвестиційної активності, посилення інфляційних процесів, дестабілізація національної валюти тощо.

Ступінь бюджетної безпеки держави зростає або знижується за наявності чи відсутності бюджетних резервів, що утворюються у бюджетах усіх рівнів для фінансування непередбачених витрат (згідно положень Бюджетного кодексу, розмір резерву не може перевищувати 1% обсягу видатків загального фонду бюджету).

Бюджетна безпека також визначається розмірами існуючих пільг, системою бухгалтерської звітності, рівнем бюджетної дисципліни.

ПИТАННЯ 3.

Важливою вихідною передумовою формування стратегії та механізму забезпечення бюджетної безпеки держави, поруч із аналізом критеріїв та індикаторів її оцінки, є ідентифікація загроз пріоритетним

фінансовим інтересам у бюджетній системі. Від того наскільки точно і повно ідентифікований склад загроз фінансовим інтересам в бюджетній системі, проведена оцінка інтенсивності їх прояву і можливих збитків, залежить ефективність забезпечення бюджетної і загалом фінансової безпеки держави.

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

Оцінка 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, високо ймовірні
Величина втрат	Незначні, значні, катастрофічні
Структура	Інваріантні, варіативні

З позиції юридичного підходу «загроза безпеці – сукупність умов та чинників, що створюють небезпеку життєво важливим економічним інтересам особи, суспільства і держави». У ході дослідження дефініцій загроз фінансовій безпеці стосовно бюджетної безпеки запропоновано у визначенні розглядати такі ключові аспекти:

- по-перше, бюджетна загроза перешкоджає реалізації бюджетних інтересів;

- по-друге, загроза спрямована на повне або часткове руйнування бюджетної системи чи бюджетного процесу;
- по-третє, бюджетним загрозам передують події у формі прояву явищ, дій або процесів, які призводять до формування визначених негативних передумов і чинників.

Ураховуючи різну природу виникнення загроз бюджетній безпеці, їх доцільно поділити на внутрішні та зовнішні. До внутрішніх загроз бюджетній безпеці можуть призвести значний рівень державного боргу і високі витрати на його погашення; нерівномірний соціально-економічний розвиток регіонів країни; нестача коштів для фінансування розвитку пріоритетних галузей економіки; соціальна диференціація населення регіонів, недостатньо розвинена соціальна інфраструктура; недосконала нормативно-правова база; недосконала система бухгалтерського обліку виконання бюджету і кошторисів витрат бюджетних установ; відсутність у регіонах ефективної інвестиційної політики; недосконала система внутрішнього контролю над бюджетними процесами та використанням бюджетних коштів.

Відповідно, погіршення умов зовнішньої торгівлі, нестабільна політична ситуація, зміна бюджетного законодавства, важкопрогнозовані валютні та цінові коливання, зростання темпу інфляції, світові економічні кризи, залежність від зовнішніх кредиторів, зростання фінансової заборгованості, посилення залежності від іноземних кредитів, збільшення зовнішнього боргу, а також неефективне використання бюджетних запозичень – основні чинники, що можуть призвести до зовнішніх загроз бюджетній безпеці.

Зазначені аспекти та ключові позиції дають можливість зробити висновок: загрози бюджетній безпеці – це сукупність негативних передумов і чинників, які перешкоджають повноцінній реалізації бюджетних інтересів та зумовлюють повне чи часткове порушення або

руйнування аспектів безпеки бюджетної системи й процесу. Основними потенційними загрозами бюджетній безпеці держави стратегічного та загальноекономічного характеру, що чинять деструктивний вплив на можливість реалізації фінансових інтересів у бюджетній сфері є:

- падіння виробництва в основних галузях економіки;
- зменшення рентабельності і зростання збитковості господарюючих суб'єктів;
- низький рівень платіжно-розрахункової дисципліни;
- нечіткість юридичних норм в сфері бюджету і оподаткування, неоднозначність їхнього трактування;
- перевищення прогнозованих темпів інфляції у поточному бюджетному періоді;
- тінізація економічних процесів.

Так, наприклад, обсяги тіньового сектору в економічно розвинутих країнах утримуються на рівні, що не має суттєвого впливу на соціально-економічні процеси у суспільстві (5-12% ВВП). При розмірах тіньового сектору у 30% від ВВП настає критична межа, перевищення якої свідчить про функціонування у країні відтворювальної системи тіньових економічних відносин. Серед країн Центральної та Східної Європи і на пострадянському просторі за масштабами тіньового сектору Україна, на жаль, продовжує утримувати одну із чільних позицій (масштаби тіньової економіки в Україні за оцінками експертів коливаються у межах від 40 до 80% ВВП, тоді як у Словаччині, Чехії, Польщі й Естонії за приблизними оцінками тінізація економіки складає 5-13% від ВВП, Латвії – 35,3%, Болгарії – 36,2%, Росії – 41,6%).

Впливовими чинниками бюджетної безпеки можна вважати розмір доходної частини державного бюджету та ступінь його збалансованості, оскільки від обсягу бюджетних коштів залежить здатність держави без запозичень виконувати функції щодо забезпечення належного рівня

соціально-економічного розвитку. Не менш важливим дестабілізуючим чинником бюджетної безпеки країни є несвоєчасність прийняття бюджету. До основних наслідків несвоєчасного прийняття бюджету можна віднести дезорганізацію в соціально-економічній сфері, зниження інвестиційної активності, посилення інфляційних процесів, дестабілізацію національної валюти, знецінення грошових доходів громадян.

ПИТАННЯ 4.

Бюджетна безпека відіграє важливу роль в системі фінансової безпеки, оскільки дає змогу визначити частку дефіциту та профіциту державного бюджету в валовому внутрішньому продукті. Рівень бюджетної безпеки держави є обернено пропорційним до величини бюджетного дефіциту. При цьому дефіцит виступає чи не найважливішим чинником в системі загроз не лише бюджетній, а й фінансовій безпеці держави загалом. З огляду на це, варто проаналізувати суть даного явища, виокремивши важливі моменти, які і визначають певну його критичність в оцінці показників бюджетної безпеки.

Вибір методу покриття бюджетного дефіциту є надзвичайно важливим у контексті забезпечення фінансової безпеки держави. Адже, збільшення або зменшення грошової маси в обігу визначає рівень безпеки грошово-кредитного сектору. Водночас покриття дефіциту державними цінними паперами, а також неефективність розміщення останніх можуть призвести до зниження рівня валютної, банківської і боргової безпеки.

Проблеми бюджетного дефіциту дуже складні і вирішити їх суто механічно неможливо. Постає питання: як збалансувати бюджет? Здавалося б, що може бути простіше – скоротити видаткову частину, якщо надходження недостатні і усе. Проте на практиці згортати фінансування державних програм не тільки складно, а інколи й

недоцільно. Наприклад, з економічної точки зору не можна скорочувати видатки на капітальні чи інноваційні проекти, з політичної точки зору – на соціальні програми та екологію. Достатньо незначна частина видатків бюджету залежить від рішень прийнятих у поточному році. Більша ж їх частина необхідна для виконання раніше затверджених програм, як-то: допомоги учасникам військових дій та інвалідам, участь у довгострокових міжнародних проектах тощо. Окрім того, хоч існування захищених статей видатків бюджету і скорочує можливості варіювання фіскальної політики, ці видатки (виплати по безробіттю, субсидії сільському господарству) часто стають стабілізаторами економічного становища в країні.

Інший варіант – збільшити податкові надходження. Мова йде, зокрема, про рівень агрегованої податкової ставки або норми оподаткування в країні. Від її розмірів залежать як обсяги доходів бюджету, так і динаміка реального продукту. Проте, підвищення податків має свої межі, а практика встановлення високих норм оподаткування засвідчує свою неефективність. Платники податків погоджуються сплачувати податки еквівалентні усередненим ставкам. Їх підвищення: спонукатиме платників до ухилення від оподаткування, призведе до зростання доходів тіньової економіки, згортання легального бізнесу, а заодно й до скорочення податкової бази.

Представники теорії економіки пропозиції (її прихильником був і А. Лаффер) свого часу відстоювали ідею про те, що зниження податкових ставок через дію стимулюючого ефекту приведе до підвищення податкових надходжень до бюджету. Теоретично обґрунтована і життєво приваблива пропозиція щодо зниження податків набула широкого застосування в США у 80-х рр. XX століття. Вона займала чільне місце в стратегії правління Р. Рейгана (1980 – 1988).

Проте політика щодо зниження податків в контексті балансування бюджету може розглядатися радше в довгостроковому періоді, оскільки в процесі розробки і затвердження бюджету внести кардинальні зміни в податкове законодавство і одночасно їх врахувати в бюджеті практично неможливо. Це означає, що маніпуляції з податковим законодавством під час бюджетного процесу не можуть допомогти збалансувати бюджет, хоча вони активно впливатимуть на економічну динаміку і величину податкових надходжень у плановому періоді. Отож, якщо видаткову частину не скорочувати, балансуючою статтею бюджету може стати дефіцит, що потребує вибору найефективніших джерел покриття та їх оптимізації. Можливі варіанти фінансування бюджетного дефіциту представлені на рисунку 2.



Рис. 2. Фінансування бюджетного дефіциту

Продаж державних капітальних активів з метою покриття дефіциту бюджету є явищем достатньо рідкісним. Широкомасштабна приватизація – атрибут перехідного періоду.

Вона проводиться з метою оптимізації розмірів державного і приватного секторів економіки і не може розглядатись як надійний ресурс для додаткових видатків, оскільки платежі при цьому здійснюються раз і назавжди. Зважаючи на це, статистика державних фінансів рекомендує такі надходження відображати “під ризикою”, тобто відносити саме до категорії фінансування бюджету, а не до доходів. Хоча цю думку поділяють не усі. Зважаючи на свою обмеженість, адже

кількість держмайна не безмежна та й багато об'єктів передавати у приватну власність просто не можна, цей метод не є універсальним.

В ситуації, коли уряд хоче профінансувати ту чи іншу програму, але через дефіцит бюджетних ресурсів йому це не вдається, він може вдатись до додаткової емісії через механізм друкування нічим не забезпечених грошей, що ліквідує дефіцит коштів. Цей метод покриття дефіциту є найпростішим, проте створює загрози не лише бюджетній, але й макроекономічній стабільності. Додаткова емісія збільшує пропозицію грошей в обігу, що порушує вартісні пропорції, описані рівнянням Фішера:

$$MV=PQ,$$

де M – пропозиція грошей; V – швидкість обігу грошей; P – середні ціни; Q – пропозиція продукту.

В короткостроковому періоді ні швидкість обігу грошей, ні динаміка продукту не можуть компенсувати зростання грошової маси. Тому найоперативніше в цьому випадку реагують ціни, ріст яких зупинити практично не можливо. Так розкручується інфляційна спіраль. Ця обставина змусила більшість країн на законодавчому рівні заборонити емісію як джерело фінансування бюджетного дефіциту, в тому числі і в Україні (ст. 15 Бюджетного кодексу України забороняє використовувати емісійні кошти НБУ на фінансування дефіциту Державного бюджету України; ст. 54 Закону України „Про Національний банк України” забороняє видавати прямі кредити як у національній, так і в іноземній валюті на фінансування витрат Державного бюджету України).

Проблем з неконтрольованою інфляцією вдається уникнути, використовуючи як метод покриття дефіциту бюджету державні запозичення. Останні розширюють фінансові можливості держави і, водночас, є ефективним інструментом вилучення зайвих коштів з обороту. На суспільно-психологічному рівні державні позики не

викликають опору, на відміну від підвищення податків. Але поряд з цим, результатом державних позик є накопичення державного боргу, а державний бюджет обтяжується видатками, що спрямовуються на його обслуговування. Більше того, надмірні позики та неефективне управління державним боргом загрожують державі дефолтом.

Таким чином бюджетний дефіцит є неоднозначним явищем. Найчастіше бюджетний дефіцит є явищем негативним, що зумовлює не лише зниження рівня бюджетної і фінансової безпеки, а й низку інших негативних наслідків для економіки держави. Проте, рівень безпеки держави буде змінюватись у залежності від того, яким чином держава управляє цим дефіцитом, тобто, які сценарії обираються для збалансування бюджету і для покриття бюджетного дефіциту. Складність цього процесу пояснюється в значній мірі відсутністю ідеального механізму управління дефіцитом бюджету.

Усі способи покриття дефіциту не позбавлені негативних наслідків, а збалансування бюджету можливе скоріше в довгостроковому періоді. Але світова практика показує, що вважати бюджетний дефіцит тільки негативним явищем, також неварта. В умовах глибокої кризи, коли держава змушена стимулювати економічний розвиток, дефіцитне фінансування стає чи не єдиним виходом. В процесі формування ринкових відносин та становлення демократичного середовища, бюджетні дефіцити можуть стати додатковим стимулом економічного розвитку. Водночас подолання бюджетного дефіциту може бути стратегічним завданням, його досягнення не повинно перетворюватись у самоціль, а бути явищем об'єктивним, таким, що відповідає інтересам усього суспільства і держави.

ПИТАННЯ 5.

Щодо зміцнення дохідної бази бюджету, то варто відзначити, що великий комплекс проблем, розв'язання яких дозволило б значно

оздоровити фіскальну ситуацію в країні і зміцнити дохідну базу державного і місцевих бюджетів, криється, перш за все, у сфері надання податкових пільг. І справа тут абсолютно не у тому скільки існує цих податкових пільг, а яка ефективність їх дії. Значна кількість пільг в системі оподаткування сприяє формуванню у платників специфічного типу мислення, що базується на розробці методики пристосування до окремих видів пільг. Так, згідно з довідником №22 (Довідник пільг, наданих чинним законодавством юридичним особам по сплаті податків, зборів, інших обов'язкових платежів) у законодавчих актах не усі пільги визначаються як бюджетні втрати. Наприклад, у цьому ж довіднику дається така класифікація податкових пільг у відповідності до бюджетних втрат, що зазначено в таблиці 2.

Таким чином, податкове регулювання шляхом невиправданого надання значної кількості податкових пільг підштовхує платників податків до легального ухилення від сплати податків і звуження фіскальної достатності бюджету.

Стратегічним завданням у сфері податкової складової бюджетної безпеки держави є: зниження податкового тиску, зменшення кількості податкових ставок по основних податках і зборах, спрощення системи адміністрування при одночасній стабілізації податкового і фінансового законодавства (саме це і повинен забезпечити новий податковий кодекс), що дозволить вивільнити тіньові капітали і сприятиме розширенню податкової бази, а, отже, збільшенню доходів бюджету.

Щодо неподаткових доходів доводиться констатувати, що вони фактично виконують функції заміщення нестачі податкових надходжень. Оптимізація державних видатків є набагато складнішим процесом. Цьому питанню особлива увага почала приділятися наприкінці ХХ століття. Причиною цього стали саме значні бюджетні дефіцити.

Таблиця 2

Класифікація податкових пільг з огляду на бюджетні втрати

Клас пільг	Ознака бюджетних втрат
А	Пільги, що є втратами бюджету
А1	Пільги соціального призначення
А2	Пільги, що забезпечують підтримку окремих галузей народного господарства
А3	Пільги, що сприяють проведенню ринкових реформ
А4	Інші пільги, що є втратами бюджету
Б	Пільги, що не є втратами бюджету

У період кардинальних соціально-економічних змін держава зобов'язана проводити стимулюючу економічну політику, збільшуючи капітальні видатки навіть за рахунок дефіцитного фінансування. В Україні натомість спостерігається доволі нераціональна структура бюджетних витрат.

Постійне скорочення рівня фінансового забезпечення бюджетних установ не в змозі вирішити проблему дефіциту, оскільки завжди існують межі, нижче яких фінансування просто неможливе. В цьому випадку можливим вирішенням проблеми дефіциту бюджету може стати:

- запровадження жорсткого режиму економії бюджетних коштів;
- оптимізація програм фінансування окремих відомств шляхом їх структурної перебудови (запровадження професійної армії, сприяння розвитку страхової медицини, передача у приватний сектор окремих служб комунального господарства, зокрема шляхово-експлуатаційної);
- скорочення адміністративно-управлінського апарату і, відповідно, зменшення витрат на управління;
- поступова децентралізація владних функцій з відповідною передачею фінансових ресурсів і зобов'язань на місця;
- посилення відповідальності керівників усіх ланок бюджетної системи за нецільове витрачання бюджетних коштів.

З метою недопущення безконтрольності і неефективності витрачання коштів, залучених в рахунок покриття бюджетного дефіциту, уже сьогодні необхідно провести низку заходів випереджувального і стратегічного характеру. У даному контексті передбачається програмна класифікація видатків бюджету. Вона застосовується при формуванні основного фінансового документу держави за програмно-цільовим методом. Програмна класифікація передбачає розподіл бюджетних призначень за бюджетними програмами, які є систематизованим переліком заходів, спрямованих на досягнення загальної мети та їх виконання. Планування видатків із застосуванням програмно-цільового методу передбачає розробку, аналіз та відбір програм на стадії стратегічного планування. Виконання цієї роботи покладено на головних розпорядників коштів, які в період формування бюджетного запиту та підготовки пропозицій до проекту бюджету обґрунтовують включення відповідної програми на наступний бюджетний рік. При цьому кожна програма, що включається в бюджет, повинна мати чітко окреслені цілі.

Основними напрямками зміцнення та протидії загрозам бюджетній безпеці держави можуть бути:

- дотримання термінів і узгодженість етапів бюджетного процесу;
- поступова детінізація економіки;
- оптимізація видаткової частини бюджету;
- поліпшення інвестиційного клімату і постійна державна підтримка для залучення додаткового капіталу в економіку;
- створення ефективної системи контролю над раціональним використанням бюджетних коштів;
- удосконалення бюджетної і податкової систем відповідно до вимог ЄС;
- утримання граничного обсягу дефіциту державного бюджету на економічно безпечному рівні;

- розширення повноважень місцевої влади щодо адміністрування податкових надходжень;
- установлення чітких критеріїв вирівнювання бюджетної забезпеченості регіонів;
- створення стабілізаційного фонду для компенсації впливу на державу неминучих світових криз.

Проте реалізувати зазначені напрями неможливо без ефективного механізму забезпечення бюджетної безпеки, під яким розуміється сукупність дій, заходів впливу, спрямованих на своєчасне попередження, виявлення, ліквідацію загроз бюджетній безпеці країни. Основними складниками такого механізму мають бути:

- невинний і безперервний моніторинг фінансової системи держави.
- визначення та розрахунок соціально-економічних показників, що характеризують бюджетну систему країни.
- своєчасне виявлення та попередження внутрішніх і зовнішніх загроз фінансовій безпеці.

Як видно, першочерговим етапом повинен бути моніторинг бюджетної безпеки за показниками, які дають змогу оцінити рівень виконання дохідної частини та збалансованість доходів і видатків бюджету, співвідношення темпів росту ВВП, диференціацію регіонів за рівнем бюджетних видатків тощо. Результати проведеного моніторингу є підставою для прийняття управлінських рішень щодо аналізу, запобігання, а також ліквідації загроз у бюджетній сфері.

Забезпечення бюджетної безпеки має на меті забезпечення платоспроможності держави, добробуту суспільства та створення економіки, яка б ефективно функціонувала в умовах глобалізації. Для подолання загроз та зміцнення бюджетної безпеки країни бюджетна

політика держави має бути спрямована на забезпечення соціально-економічного та фінансового розвитку країни.