

БЮДЖЕТНЕ ГАРАНТУВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Анотація. Досліджено проблеми бюджетної безпеки в Україні. Проаналізовано особливості впливу окремих негативних чинників на бюджетну безпеку.

Розроблено механізм бюджетного гарантування економічної безпеки та запропоновані рекомендації для конкретних державних, зокрема наукових, закладів щодо напрямів бюджетного гарантування економічної безпеки.

Ключові слова: бюджетне гарантування, економічна безпека, економічне зростання, загроза, індикатори, механізм, чинники.

Annotation. The problem of budget safety in Ukraine is investigated. Separate threats to economy and budget safety are singled out. The peculiarities of several negative factors influence on the budget safety are analysed.

The mechanism of budget security of economical safety is worked out; the recommendations to some countries (in particular to same scientific institutions) concerning the directions of budget securing of economical safety are given.

Key words: budget securing, economical safety, economical growth, danger, indicators, mechanism, factors.

Вступ. Стабільні темпи економічного зростання забезпечуються тоді, коли суспільна система функціонує ефективно. А це можливо, якщо вона перебуває у такому стані, який не викликає значних відхилень від заданих параметрів, що визначаються метою та завданнями. Коли ж на систему впливають чинники, які суттєво коригують стан системи, що позначається на параметрах системи, то вона починає генерувати нові якості. Якщо вони не відповідають меті та завданням, система відхиляється від стабільного стану й починає функціонувати в іншому режимі.

Вагомі зміни соціального та економічного характеру, що нині відбуваються в Україні, генеруються чинниками зовнішнього та внутрішнього напрямів, які при певному поєднанні можуть мати не лише позитивні, але й негативні ефекти та становити реальну загрозу. Ефективно протидіяти загрозам має механізм бюджетного забезпечення, який, використовуючи відповідні схеми, методи, важелі, повинен гарантувати національну, зокрема економічну, безпеку держави.

Є очевидним, що проблеми національної безпеки стосуються практично всієї суспільної системи – як державних інтересів, так і долі будь-якого жителя конкретної країни. Так, у відомій ієрархії потреб А.Маслоу (США) безпека посідає друге місце після потреб фізіологічних [1]. Витоки знань про економічну безпеку сягають найдавніших часів. Згідно з дослідженнями Р.Роуза, згадки про прообраз економічної безпеки знаходимо ще у Древньому Римі та Греції [2]. Важливого значення економічній безпеці почали надавати в другій половині XX ст., коли, в основному, ареною змагань держав стала економіка, а не масштабні військові простори.

Характеризуючи проблему економічної безпеки з теоретичного погляду, О.Білорус відзначає, що класичні економічні теорії XIX ст. не дають повного висвітлення категорій національної й міжнародної економічної безпеки. І це зрозуміло. Сучасна національна економіка, тобто і економічна система, і структура народного господарства, повинні бути організовані так, щоб забезпечити не лише нормальне функціонування економіки, а й мінімізувати всі загрози її стійкості, стабільності, здатності до виживання й до підвищення ефективності та конкурентоспроможності [3, с.93].

Аналогічного погляду дотримується Р.Дацків, який відзначає: “Беручи до уваги результати наукових досліджень у цій сфері, можна стверджувати про недостатність розробки проблеми економічної безпеки України, зокрема в частині аналізу ефектів впливу зовнішніх чинників на національну безпеку, предметів та структур, визначення

суб'єктів та об'єктів економічної безпеки, методики оцінки критеріїв, індикаторів та граничних рівнів безпеки” [4, с.144].

У ст. 17 Конституції України наголошено, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього українського народу [5].

Важливі проблеми фінансової і окремих складових бюджетної безпеки з'ясовує О.Барановський [6].

У Європі проблемами гарантування економічної безпеки займаються відомі наукові інституції, зокрема Лондонський інститут стратегічних досліджень (IISS) та Стокгольмський інститут досліджень безпеки (SIPRI). В Україні вирішенням проблем гарантування економічної безпеки займаються Національний інститут стратегічних досліджень, Інститут економіки та прогнозування, Інститут економіки промисловості, Національний інститут проблем міжнародної безпеки, Українська академія зовнішньої торгівлі; Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка та інші.

Незважаючи на те, що нині діє Закон України “Про основи національної безпеки України” [7], прийнятий Верховною Радою України 19 червня 2003 р., розроблені Концепція економічної безпеки України та Методичні рекомендації щодо оцінки рівня економічної безпеки України, ситуація суттєво не покращується. Як відзначає О.Барановський стосовно фінансової безпеки: “... на сьогодні в Україні не створено нормативно-правової основи (не прийняті відповідні концепція і стратегія), формування системи фінансової безпеки. В наявних нормативно-правових актах відсутні механізми реалізації загальнодержавної політики забезпечення безпеки, не окреслені системоутворювальні компоненти її регулювання й контролю, не наводиться класифікація специфічних небезпек, загроз і викликів поряд з потребами, цінностями й інтересами, що ними утискаються, занадто мало конкретних рекомендацій виконавцям. Нема в них також і кількісних показників безпеки, критеріїв оцінки якості й ефективності діяльності з її підтримання і підвищення” [6, с.5–6].

Визначення рівня зниження основних макроекономічних показників від загроз зовнішнього або внутрішнього середовища є актуальною проблемою не лише України, але й інших високорозвинених держав. Так, у повоєнній Японії найбільшою загрозою була невиплата заробітної плати, як вагоме джерело внутрішніх інвестицій.

Стосовно України ця проблема також є актуальною, оскільки стосується проблеми бюджетних відносин.

С.І.Кіреєв відзначає: “Бюджетна безпека характеризується ступенем збалансованості бюджету, а відтак розміром його дефіциту або бездефіцитністю. Рівень бюджетної безпеки обернено пропорційний рівню бюджетного дефіциту” [8, с.499].

Для сучасних реалій України актуальним є з'ясування теорій, які визначають механізми захисту.

В арсеналі сучасної фінансової науки є достатня кількість теорій і концепцій захисту від зовнішніх чинників. Один із досить ефективних засобів запропонував А.С.Пігу (Англія). Суть його теорії полягає у використанні державою фіскальних інструментів – податків або субсидій. Застосовуючи відповідні ставки оподаткування, можна змусити об'єкти, які ініціюють негативні зовнішні ефекти, зменшити виробництво або поставку товарів в окремі регіони до рівня народногосподарського оптимуму в конкретній країні. Аналогічної точки зору щодо субсидій дотримується К.Ламмерс [9].

Незважаючи на наявність достатньої кількості публікацій різного формату з проблем окремих складових економічної безпеки, роль бюджетної безпеки, зокрема механізму бюджетного забезпечення з урахуванням мінливості стану суспільної системи, досліджена недостатньо. Беручи до уваги наведені аргументи, ця тематика дослідження є актуальною.

Постановка завдання. Зважаючи на особливу актуальність проблеми економічної безпеки у стабільному функціонуванні суспільної системи України, є доцільним:

- дослідити вплив окремих загроз економічної безпеки на економічне зростання;
- розробити відповідний механізм бюджетного гарантування економічної безпеки;
- запропонувати відповідні рекомендації щодо використання важелів бюджетного механізму для створення економічної безпеки у поточному періоді та на перспективу.

Результати. Залежно від стадії суспільного розвитку країни, її взаємин із географічними сусідами, міжнародними організаціями та іншими чинниками, які можуть превалювати в конкретних ситуаціях, визначаються загрози економічній безпеці. З'ясування джерела надходження цих загроз, визначення їх параметрів і напрямів впливу є важливим завданням державних структур.

У Законі “Про основи національної безпеки України” перелічено приблизно 20 видів загроз, окремі з них мають відношення до економічної безпеки, а саме:

- істотне скорочення внутрішнього валового продукту, зниження інвестиційної та інноваційної активності й науково-технічного та технологічного потенціалу, скорочення досліджень на стратегічно важливих напрямках інноваційного розвитку;
- зростання кредитних ризиків;
- велика боргова залежність держави, критичні обсяги державних зовнішнього та внутрішнього боргу [7].

Проаналізувавши наявні загрози економічної безпеки, найбільш вагомі зведемо в таблиці 1.

Таблиця 1

Класифікація окремих загроз економічній безпеці України

Вид економічної безпеки	Індикатори	Вплив на економічне зростання
Екологічна	Рівень забруднення річок, водоймищ; рівень граничнодопустимих концентрацій (ГДК) шкідливих речовин у повітрі; підтоплення талими та ґрунтовими водами; зсуви ґрунтів; стан Чорнобильської АЕС; інші.	Зменшує ефективність використання природних ресурсів; знижує виробничий потенціал; збільшує захворюваність населення.
Військова	Наявність військових формувань інших держав на території України; військові формування на кордонах України; недостатнє забезпечення зберігання військових снарядів; недостатня кваліфікація військовослужбовців.	Відволікання фінансових ресурсів на ліквідацію загроз.

Інформаційна	Частка від загального обсягу книжок, у тому числі навчального змісту, виданих українською мовою; відсоток програм радіо, телебачення, кінофільмів українського виробництва; відсоток програм на радіо й телебаченні патріотичного, виховного, духовного змісту та відсоток інформації в засобах масового користування про Україну за кордоном.	Засилля іноземної продукції в інформаційному просторі України не сприяє розвитку власного промислового, інтелектуального виробництва: недостатня інформованість про потенційні можливості України не сприяє залученню інвестицій, розширенню туристичного, культурного, спортивного тощо бізнесу. Все це не сприяє збільшенню виробництва продукції, заробітної плати, а отже, і ВВП.
Фінансова: а) банківська	Значний рівень річних відсотків із комерційних кредитів, який станом на 1.06.2006 р. складав у межах 18-20% річних; коливання курсу долара. Так, протягом кінця 2004-І половини 2005 р. коливання було в межах 7%.	Зниження інвестиційної активності.
б) бюджетна	Виплати із заощаджень громадян згідно із Законом “Про внесення змін до Закону України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України”, які станом на 1.01.2005 р. складали приблизно 128 млрд. грн. Законом України “Про Державний бюджет України на 2005 рік” передбачено виплатити 9 млрд. грн. заощаджень. Загальна сума державного боргу, яка протягом 2000-2004 рр. коливалась у межах 75-80 млрд. грн., що складало від 60 до 30% ВВП. Нестабільність податкового, митного, валютного законодавства. Часта зміна ставок.	Нестабільність бюджетної складової зумовлює адекватні негативні процеси у функціонуванні економіки України, що суттєво впливає на доходи, прибуток, заробітну плату, а отже, і на ВВП.

Необхідно відзначити, що в сучасних непередбачуваних реаліях ХХІ ст. на суспільну й бюджетну систему, які є відкритими, здійснюється вплив різноманітних чинників, зокрема й негативного змісту, тому основним завданням бюджетного гарантування економічної безпеки є формування відповідних захисних дій.

Отже, можна зробити висновок, що в Україні ще необхідно сформувати власну систему моніторингу, прогнозного й оперативного реагування на дії цих чинників, оскільки в окремих випадках з’являється загроза національній безпеці держави.

При розробці напрямів бюджетного гарантування економічної безпеки необхідно враховувати дію вказаних чинників зовнішнього та внутрішнього середовища як ентропійного, так і негентропійного спрямування в поточному та перспективному періоді. Неврахування цих чинників зумовлює розбіжність фактично досягнутих результатів.

Особливості впливу чинників негативного змісту подано в таблиці 2.

Таблиця 2

Особливості впливу негативних чинників на суспільну, зокрема бюджетну, систему протягом січня 2005 – квітня 2006 рр.

Чинник (умовна назва)	Характеристика	Особливості впливу
Податковий	Уведення з 1.01.2005 р. додаткового збору до Пенсійного фонду в розмірі 32% від суб'єктів малого підприємництва.	Збільшення надходжень до Пенсійного Фонду, водночас суттєве незадоволення платників цього збору.
Валютний	Різка зміна співвідношення курсу гривні до американського долара з 5,32 до 5,05 грн. за долар або зменшення на 6% у березні 2005 р.	Намагання стримати зростання інфляції, здешевлення імпортованих товарів, водночас зменшення заощаджень вкладників та експортної виручки.
Пільговий	Відміна пільг у вільних економічних зонах із квітня 2005 р.	У вільних економічних зонах як вітчизняні, так і зарубіжні інвестори користувалися пільгами до визначеного терміну. Кабінет Міністрів ініціював відміну пільг, намагаючись збільшити доходи бюджету. Водночас це було порушенням базових норм права й викликало суттєве незадоволення зарубіжних інвесторів.
Ціновий	Індекс споживчих цін у січні-квітні 2005 р. становив 105,1% (у відповідному періоді минулого року – 102,9%), у тому числі на продовольчі товари 7,0%.	Різде збільшення соціальних виплат згідно із Законом “Про Державний бюджет України на 2005 р.” суттєво збільшило доходи населення, які за січень–квітень зросли на 40,8%, але з урахуванням цінового фактора – на 23,4%. Намагання уряду регулювати ціни адміністративними методами викликало незадоволення комісії Європейського Союзу, і надання Україні статусу країни з ринковою економікою було відкладено до початку 2006 р.
Митний	Уведення нових митних тарифів, налагодження більш ефективної системи проходження вантажів протягом березня–травня 2005 р.	Зменшення рівня корупції, прискорення проходження вантажів, збільшення надходжень до бюджету. Водночас схеми ухилення від митних платежів подолати не вдалося.

Експортний	Відмова Російської Федерації від поставок м'яса та молочних продуктів у січні-березні 2006 р.	Зменшення на 15% поставок цих продуктів негативно відбилося на експортній виручці. Втрата близько 30 млн. дол. США.
------------	---	---

Наведемо дані щодо відхилень фактичних доходів Державного бюджету України від запланованих (табл.3.).

Таблиця 3

Динаміка виконання доходів Державного бюджету України в 1998–2006 роках*
(млрд. грн.)

Рік	Доходи бюджету		Відхилення ** (+, -)	Виконання у відсотках до	
	Затверджено Верховною Радою України (початковий варіант)	фактично		плану	ВВП
1998	21,1	15,7	-5,4	74,4	15,3
1999	25,1	19,7	-5,4	78,5	15,1
2000	33,4	34,8	+1,4	104,2	20,4
2001	42,0	37,2	-4,8	88,6	18,4
2002	45,4	42,5	-2,9	93,6	19,3
2003	50,0	52,7	+2,7	105,4	20,0
2004	60,7	68,7	+8,0	113,2	19,9
2005	106,1	103,9	-2,2	97,9	24,5
2006	127,5	130,6	+3,1	102,4	25,6

* без міжбюджетних трансфертів;

** (+) перевиконання; (-) недовиконання.

Аналіз таблиці 3 свідчить, що кожного року мали місце значні (до 25,6% у 1998 р.) відхилення фактичних доходів від запланованих, це є свідченням того, що в Україні:

- відсутня стратегія функціонування бюджетної системи;
- пріоритети бюджетної політики зазнають суттєвих коректив залежно від дій органів законодавчої та виконавчої влади;
- бюджетна політика, зазнаючи сильного впливу чинників зовнішнього та внутрішнього спрямування, є слабкою щодо стабілізації загроз економічній безпеці.

Здійснимо оцінку найбільших загроз економічній безпеці з аналізом відповідних тенденцій протягом 2005–2007 рр. Найбільш вагомими чинниками, які впливають на нормальне функціонування підприємств, є рівень збитковості та рівень дебіторської і кредиторської заборгованостей.

Фінансовий результат суб'єктів господарювання від звичайної діяльності до оподаткування у 2005 р. був позитивним і становив 64,4 млрд. грн. За підсумками діяльності у 2005 р. збитково працювали 37,0% усіх підприємств [10, с.105]. Якщо звернутись до офіційних статистичних показників 2007 р., то протягом 7 місяців 2007 р. фінансовий результат підприємств від звичайної діяльності до оподаткування (крім малих, сільськогосподарських підприємств та установ, що утримуються за рахунок бюджету) становив 49,0 млрд. грн. (загальна сума прибутку – 64,7 млрд. грн., збитків – 15,7 млрд. грн.).

Така тенденція зумовлює негативні ефекти у вітчизняній економіці, що у поєднанні зі зменшенням темпів зростання промислового та сільськогосподарського виробництва зумовлюють негативні чинники, що в сукупності призводить до значного зменшення обсягів ВВП.

Досить негативною тенденцією є також зменшення позитивного сальдо в зовнішній торгівлі. Обсяги експорту зовнішньої торгівлі України товарами за січень – липень 2007 р. становили 27371,2 млн. дол. США і порівняно з відповідним періодом 2006 р. збільшилися на 31,9%, імпорту – 32621,4 млн. дол. США і проти січня – липня 2006 р. збільшились на 35,0%. Негативне сальдо зовнішньої торгівлі товарами становило 5250,2 млн. дол. (у січні – липні 2006 р. – 3412,8 млн. дол.).

У січні – липні 2007р. населення країни сплатило за житлово-комунальні послуги, включаючи погашення боргів попередніх періодів, 10690,4 млн. грн., що становило 96,9% нарахованих за цей період сум [11].

Для уникнення значних загроз економічній безпеці з використанням бюджетного регулювання запропоновано відповідний механізм (рис.1).

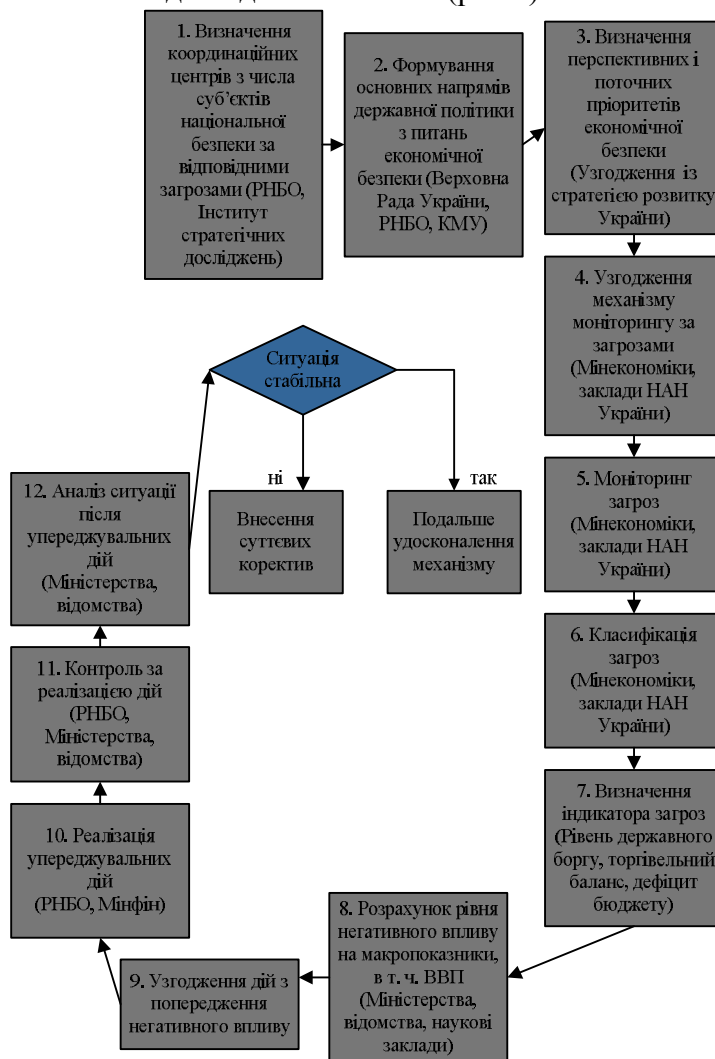


Рис.1. Механізм бюджетного гарантування економічної безпеки.

При реалізації цього механізму важливо правильно визначити склад координаційних центрів, сформувані колективи з відповідних фахівців, прорахувати всі можливі сценарії розвитку подій із врахуванням дії чинників екзогенного й ендогенного середовища та виконати інші необхідні дії. Як показує практика останніх років, достатньої уваги цим проблемам із боку РНБО, Кабінету Міністрів України та окремих міністерств і відомств не приділялось, і періодично виникали зернові, м'ясні, бензинові, кризові ситуації.

Отже, можна констатувати наявність вагомих проблем із гарантуванням економічної безпеки. Перед тим, як з'ясувати роль бюджетного гарантування економічної безпеки, необхідно визначити місце бюджетного гарантування в системі економічної безпеки. Передусім, оскільки гарантування національної, зокрема економічної, безпеки є однією із

найважливіших функцій держави, то, відповідно, місце бюджетного механізму серед гарантованих важелів національної безпеки є визначальним.

Оскільки гарантування національної, зокрема економічної, безпеки є однією з найважливіших функцій державних органів влади, у тому числі в окремих випадках місцевого самоврядування, то місце бюджетного механізму серед гарантованих важелів національної безпеки є визначальним.

Держава, використовуючи законодавчі, кадрові, фінансові ресурси, формує комплекс відповідних заходів. Крім держави, у структурі гарантованих важелів знаходяться підприємницькі структури, домогосподарства, громадські організації, але забезпечувальну й координуючу роль, а отже, й визначальну, виконує держава.

Таке місце бюджетного гарантування в структурі економічної безпеки визначає його роль, що відповідно формує напрями діяльності, а саме:

- розробка та затвердження в законодавчому порядку стратегії, концепції та відповідної моделі економічної безпеки;
- визначення завдань та функцій координуючих центрів із моніторингу, оцінки та розробки випереджувальних заходів щодо нівелювання загроз;
- установа бізнесових контактів між господарюючими суб'єктами України й інших держав із метою забезпечення стабільної роботи вітчизняних підприємств;
- розробка випереджувальних заходів щодо відвернення економічних загроз внутрішнього і зовнішнього напрямів;
- забезпечення фінансовими ресурсами з Державного бюджету України функціонування всієї системи економічної безпеки.

Ураховуючи оцінку ефективності функціонування системи економічної безпеки, зокрема роль бюджетного механізму, можна стверджувати про наявність вагомих прорахунків у цій важливій функції держави. Для повного гарантування потреб системи економічної безпеки рекомендовано реалізувати такі заходи з відповідними виконавцями.

Верховній Раді України необхідно:

- регулярно розглядати програми дій відповідних органів влади з попередження загроз економічній безпеці;
- передбачати у законах про Державний бюджет України на поточний рік відповідну програму щодо гарантування економічної безпеки, а видатки на цілі вважати захищеними статтями бюджету.

Кабінету Міністрів України, міністерствам, відомствам:

- регулярно розробляти перспективні та поточні програми в структурах міністерств, відомств і відповідних галузей господарства щодо забезпечення їх стабільної роботи, залучаючи до цієї роботи фахівців підприємств, установ, їх об'єднань, експертні центри, наукові організації;
- у межах розроблених програм здійснювати регулярний моніторинг господарських процесів як на території України, так і за її межами в економічно важливих напрямках діяльності українських підприємств, реалізовувати визначені сценарії.

Раді Національної безпеки і оборони України:

- виконувати роль координуючого центру з моніторингу, оцінки загроз та формування заходів щодо попередження негативної дії, залучаючи до цього фахівців відповідних міністерств, відомств, експертних центрів, наукових установ;
- ініціювати розробку необхідних нормативних документів із проблем економічної безпеки;
- аналізувати ефективність заходів, які здійснюють міністерства, відомства щодо попередження загроз.

Національному банку України:

- здійснювати моніторинг процесів руху коштів через кордон України: іноземних інвестицій, грошових переказів трудових емігрантів, основних експортно-імпортних операцій – із метою відвернення загроз стабільності національній валюті з доведенням

відкритої або в необхідних випадках службової інформації відповідним органам державної влади;

- формувати відповідні заходи щодо забезпечення стабільного курсу гривні.

Висновки. З'ясувавши основні проблеми та напрями реалізації бюджетного гарантування економічної безпеки в Україні, можна відзначити його беззаперечну роль у реалізації цього надзвичайно важливого національного напрямку.

Наукова новизна викладеного дослідження полягає в такому:

- розроблено класифікацію загроз економічній безпеці України;
- виявлено особливості впливу негативних чинників на суспільну і, зокрема, бюджетну систему;
- запропоновано механізм бюджетного гарантування економічної безпеки.

Наукове значення дослідження полягає у формуванні науково обґрунтованих підходів до напрямів бюджетного гарантування економічної безпеки, зокрема класифікації загроз та розробки відповідного механізму.

Практичне значення полягає в розробці рекомендацій для державних органів влади та наукових інститутів щодо напрямів бюджетного гарантування економічної безпеки.

Реалізація цих теоретичних і практичних розробок дозволить більш оптимально й ефективно використовувати наявні ресурси суспільної системи, зокрема фінансові, у тому числі й бюджетні. Орієнтовний економічний ефект від провадження цих розробок може становити до 100 млн. грн. Така оцінка ґрунтується на протидії негативним чинникам зовнішнього та внутрішнього середовища.

Беручи до уваги зазначені аргументи, доцільно продовжувати наукові пошуки в цьому напрямі досліджень.

1. Левашов А. Государство обязано обеспечить финансовую безопасность населения // Санкт-Петербургское эхо. – 1996. – №51. – 17 января.
2. Rosa R. Filozofia Bezpieczenstwa. – Bellona, 1995. – 348 p.
3. Глобалізація і безпека розвитку: Монографія // О.Білорус, Д.Лук'яненко та ін. Керівник авт. колективу і наук. ред. О.Білорус. – К.: КНЕУ, 2001. – 733 с.
4. Дацків Р. Економічна безпека у глобальному вимірі // Актуальні проблеми економіки. – 2004. – №7. – С.143–153.
5. Конституція України. – К.: Феміна, 1996. – 64 с.
6. Барановський О. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення): Монографія. – К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2004. – 759 с.
7. Закон України “Про основи національної безпеки України” // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – №39. – С.351.
8. Перехідна економіка: Підручник / В.Гесць, Є.Панченко, Е.Лібанова та ін. За ред. В.Гесця. – К.: Вища школа, 2003. – 591 с.
9. Lammers K. Regionalförderung und Schiffbausubventionen in der Bundesrepublik. – Tübingen: Mohr, 1989. – 207 p.
10. Статистичний щорічник України за 2005 рік. Державний комітет статистики України / За ред. О.Г.Осауленка. – К.: Видавництво Консультант, 2006. – 576 с.
11. Економіка за січень–серпень 2007 р. Державний комітет статистики України // Урядовий кур'єр. – 2007. – №177. – 27 вересня.