

ІНТЕРФЕРЕНЦІЯ БЮДЖЕТНИХ ЦИКЛІВ ЯК ДЖЕРЕЛО ЗАГРОЗ БЮДЖЕТНІЙ БЕЗПЕЦІ ДЕРЖАВИ

Анотація. З позиції бюджетної безпеки розглянуто проблему порушення регламенту бюджетної процедури в Україні, обґрунтовано шляхи її подолання на основі розуміння бюджетного процесу як еволюційної системи.

Ключові слова: бюджет, бюджетна безпека, бюджетний процес, бюджетний цикл.

Annotation. The article deals with the problems of budgetary procedure infringes from the position of budgetary safety. The ways of its overcoming on the basis of understanding budgetary process as an evolutionary system are grounded.

Key words: budget, budgetary safety, budgetary process, budgetary cycle.

Вступ. Загострившись у перші роки після здобуття Україною незалежності, питання безпеки економічних систем продовжують викликати посилений інтерес у дослідників і сьогодні. Чільна увага при цьому концентрується на ідентифікації загроз, які спричиняють зниження рівня безпеки, а отже, формують умови, що не сприяють вільній реалізації інтересів громадян та розвитку держави.

Вагомої динаміки розвитку теорії безпеки економічних систем в Україні в рамках економічної та фінансової науки своїми дослідженнями надають О.Барановський, Г.Дарнопих, М.Єрмошенко, Я.Жаліло, В.Мунтіян, А.Сухоруков [2-6; 8]. Разом із тим автономного дослідження питання бюджетної безпеки, зокрема впливу на неї проблем бюджетного процесу, досі не здійснено.

Рівень бюджетної безпеки зумовлюється станом бюджетотворення, ступенем задоволення потреб суб'єктів бюджетного процесу, рівнем реалізації інтересів громадян та бізнесу. В Україні на сьогодні конститутивними факторами, що визначають стан бюджетотворення, можна означити ті, які лежать у сфері політичних процедур реалізації бюджетної політики та законодавчої регламентації бюджетного процесу, а також економічних параметрів фіску, які в умовах розвитку ринкової системи народного господарства визначають специфіку взаємовідносин держави з платниками податків і реципієнтами бюджетних ресурсів.

Бюджетотворення в Україні в останні чверть століття перебуває під впливом факторів, які пов'язані з процесами державотворення, зумовлених розпадом СРСР, формуванням демократичної форми правління з відповідним розподілом владних функцій, переходом від командно-адміністративної до ринкової економіки. Масштабні трансформації в доволі короткий період часу зумовлюють особливості організації бюджетного процесу, структуру бюджетної системи та принципи її побудови, пріоритети бюджетної політики тощо. Відповідно бюджет вбирає в себе політичну, економічну та соціальну складові, що визначає масштаби та глибину невирішених різносторонніх проблем і, відповідно, актуальність вибраної теми дослідження.

Постановка завдання. Метою роботи є оцінка теоретичних і методологічних засад проходження бюджетних процедур в Україні і розробка пропозицій, спрямованих на удосконалення окремих етапів бюджетного процесу з метою ідентифікації, локалізації та мінімізації загроз бюджетній безпеці держави.

Результати. Політична складова чітко виражається в бюджетному процесі на стадії формування бюджету. Відображаючи взаємодію депутатських фракцій, політичні компроміси визначають характер бюджетного процесу та зміст законодавчих ініціатив.

Бюджетне законодавство має власну специфіку, яка визначається необхідністю щорічного затвердження закону про державний бюджет, який діє протягом одного фінансового року і встановлює параметри бюджетних надходжень і видатків, регламентує

фінансові правила взаємовідносин держави із громадянами, бізнесом, міжнародними організаціями та іншими державами.

Із позиції бюджетної безпеки дотримання нормативних термінів прийняття щорічних законів про державний бюджет має вагоме значення, адже нехтування ними розглядається фахівцями як пряма загроза, наслідками якої є: дестабілізація бюджетної системи; дезорганізація в соціально-економічній сфері; зниження інвестиційної активності та погіршення інвестиційного клімату тощо. Разом із тим, незважаючи на прогнозованість негативних наслідків, несвоєчасне прийняття бюджету в Україні перетворилось на щорічну практику.

Дані таблиці 1 доводять, що, починаючи з 1992 року, чотири рази були виконані вимоги Бюджетного кодексу щодо термінів подання проекту бюджету Кабінетом Міністрів до Парламенту і лише один раз державний бюджет був прийнятий вчасно. Бюджетний процес 1992–1997 років характеризувався особливими порушеннями бюджетного законодавства, коли закон про Державний бюджет України здебільшого затверджувався ближче до середини, а то й до кінця бюджетного року. Таким чином, Закон переставав відігравати роль основного фінансового плану, апріорі стававши юридичним затвердженням ситуації, що склалася, тим самим порушуючи основоположні принципи організації бюджетного процесу й державних фінансів загалом.

Несвоєчасне подання проекту бюджету до Парламенту й невчасне прийняття закону про державний бюджет є яскравим прикладом недодержання бюджетної процедури. На думку С.Юрія й А.Дерлиці, таке порушення дії демократичної процедури творення бюджету є своєрідним “каменем спотикання” для вітчизняного бюджетного процесу, проблемою, яка за своєю природою позбавлена економічного змісту. В її основі – “ідейні суперечності, різне бачення пріоритетів, тобто суб’єктивні чинники, політична торгівля, яка перешкоджає досягненню компромісу”. Демократична процедура при цьому перетворюється в “метод реалізації політичного тиску та пошуку вигоди” [9, 6].

Таблиця 1

Статистика реалізації термінів окремих етапів бюджетного процесу в Україні у 1992 – 2007 рр¹.

Рік	Проект закону про державний бюджет		Закон про державний бюджет	
	Нормативний термін подання до парламенту	Фактична дата реєстрації проекту в парламенті	Нормативний термін прийняття парламентом	Фактична дата прийняття закону
1992	до 15 вересня 1991 р.	15 квітня 1992 р.; 12 травня 1992 р.; 13 червня 1992 р.	до 2 грудня 1991 р.	18 червня 1992 р.
1993	до 15 вересня 1992 р.	18 березня 1993 р. 3 квітня 1993 р. (уточнений варіант)	до 2 грудня 1992 р.	9 квітня 1993 р.
1994	до 15 вересня 1993 р.	15 січня 1994 р.	до 2 грудня 1993 р.	1 лютого 1993 р.
1995	до 15 вересня 1994 р.	7 березня 1995 р.	до 2 грудня 1994 р.	6 квітня 1995 р.
1996	до 15 вересня 1995 р.	4 грудня 1995 р.	до 2 грудня 1995 р.	22 березня 1996 р.
1997	до 15 вересня 1996 р.	14 вересня 1996 р.; 21 вересня 1996 р. (уточнений варіант); 25 квітня 1997 р. (уточнений варіант); 4 червня 1997 р.	до 2 грудня 1996 р.	27 червня 1997 р.
1998	до 15 вересня 1997 р.	15 вересня 1997 р.	до 2 грудня 1997 р.	30 грудня 1997 р.
1999	до 15 вересня 1998 р.	24 жовтня 1998 р.	до 2 грудня 1998 р.	31 грудня 1998 р.

2000	до 15 вересня 1999 р.	16 вересня 1999 р.	до 2 грудня 1999 р.	17 лютого 2000 р.
2001*	до 15 вересня 2000 р.	15 вересня 2000 р.	до 1 грудня 2000 р.	7 грудня 2000 р.
2002	до 15 вересня 2001 р.	14 вересня 2001 р.	до 1 грудня 2001 р.	20 грудня 2001 р.
2003	до 15 вересня 2002 р.	14 вересня 2002 р.	до 1 грудня 2002 р.	26 грудня 2002 р.
2004	до 15 вересня 2003 р.	10 вересня 2003 р.	до 1 грудня 2003 р.	27 листопада 2003 р.
2005	до 15 вересня 2004 р.	13 грудня 2004 р.	до 1 грудня 2004 р.	23 грудня 2004 р.
2006	до 15 вересня 2005 р.	15 вересня 2005 р.	до 1 грудня 2005 р.	20 грудня 2005 р.
2007	до 15 вересня 2006 р.	12 грудня 2006 р.	до 1 грудня 2006 р.	19 грудня 2006 р.

**До 2001 року норми вказані відповідно до Закону України “Про бюджетну систему України” від 5 грудня 1990 року N 512-XII, а далі відповідно до Бюджетного кодексу України.*

Слід також відзначити, що серед причин такого сценарію протікання бюджетного процесу є практична відсутність політико-правових важелів і противаг у трикутнику “Парламент-Президент-Уряд”, які б дисциплінували бюджетну процедуру та які за своєю природою за суттю є інституційним забезпеченням динамічної рівноваги у співвідношенні між фінансами і владою. Проблема, без сумніву, загострилась із проведенням так званої політичної реформи засобом внесення змін до Конституції наприкінці 2004 р., внаслідок чого взаємодія органів влади у сфері бюджету сьогодні не направлена на консенсус, а все частіше набуває характеру протистояння.

Перетворюючись у суперечливу традицію вітчизняного бюджетотворення, порушення темпоральності в бюджетному процесі і спричинена відповідно проблема інтерференції бюджетних циклів виражається негативним потенціалом загроз дезорганізації внутрішніх і зовнішніх зв'язків у бюджетному просторі країни, що особливо негативно впливає на подальший перебіг бюджетного процесу на локальному рівні. В умовах глибокої трансфертної взаємопов'язаності і залежності ланок бюджетної системи невчасне прийняття державного бюджету гальмує розвиток місцевих громад, знижує маневреність державної політики, руйнує механізм фінансування капітальних проектів, зупиняє дію програм соціально-економічного розвитку.

Тому гарантування безперебійного протікання бюджетного процесу є принциповим, і досягнення цього стає можливим через виділення найважливіших передумов його розвитку. А в їх основі – розуміння бюджетного процесу як еволюційної системи.

Концепція, запропонована російським фахівцем М.Придачуком, розглядає бюджетний процес як систему, що еволюціонує в часі, підкорюється закономірностям соціально-економічної динаміки й визначається дією інтегрованих у неї носіїв наступності і факторів реформації [7]. Перші є незмінними і визначають структуру й логіку бюджетного процесу, другі – є джерелом змін і зумовлюють напрямок еволюції в часі та просторі.

Елементами наступності в бюджетному процесі виступають його базові (інститути бюджетної централізації, регламентації, державного контролю) і комплементарні (інститути бюджетної самостійності, децентралізації, самоорганізації, відповідальності) інститути. Взаємодія між ними у формі синтезу інформаційних і фінансових потоків визначає природу їх відносин, а отже, і характер бюджетного процесу. Одночасно виокремлюються комбінації таких взаємодій, які й формують риси спадковості та в майбутньому модернізують бюджетний процес, визначаючи потреби й цілі еволюції.

Джерелом реформації в еволюцію бюджетного процесу виступає активність його учасників, що наділені бюджетними повноваженнями. Бюджетні ініціативи формують вектори руху процесу бюджетотворення і здатні вивести бюджетний процес на новий рівень із характерними якісними (позитивними чи негативними) параметрами.

Подальший розвиток бюджетного процесу визначатимуть комбінації взаємодій елементів наступності й реформації, а їх результативні значення виражатимуть прогрес через бюджетний інституціоналізм і бюджетні кризи. Перший є бажаним і ґрунтується на вибудовуванні бюджетного процесу на основі розуміння логіки взаємодії базових і комплементарних інститутів за цілеспрямованої ініціативи суб'єктів, що володіють бюджетними

повноваженнями. Такий сценарій розвитку дає можливість розвивати інституціоналізм у бюджетному процесі, контролювати й мінімізувати соціальні, економічні й політичні втрати. У випадку стихійних взаємовідносин учасників бюджетного процесу джерелом еволюції стають бюджетні кризи, як це часто можна спостерігати в Україні.

Фактори еволюції бюджетного процесу формуються в рамках зовнішнього та внутрішнього середовища. Основними зовнішніми факторами є: глобалізація й інтернаціоналізація фінансів, інтеграційні процеси та діяльність міжнародних організацій, фінансова та грошово-кредитна політика. Основним внутрішнім фактором мінливості бюджетного процесу можна вважати неструктурованість політично-владної структури й перманентну боротьбу за вплив на параметри розподілу державних фінансів.

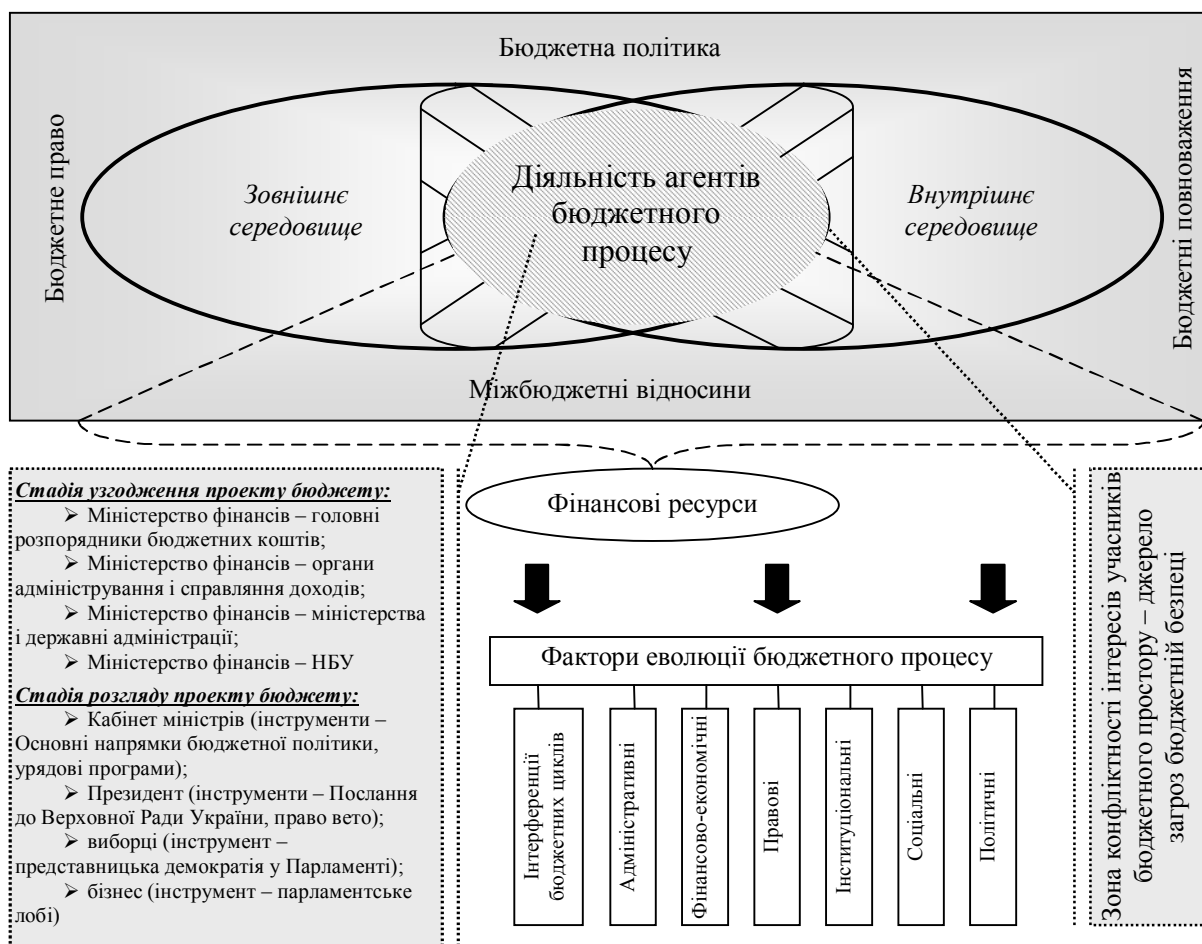


Рис.1. Блок-схема еволюційного розвитку бюджетного процесу

Трансформуючи в процесі діяльності умови в еволюційні ресурси, учасники бюджетного простору змінюють бюджетний процес. Долаючи перешкоди та з'єднуючи ресурси у бюджетному процесі, його учасники тим самим створюють фактори його еволюційного розвитку (рис. 1).

У практичному плані задля подолання загроз, пов'язаних із порушенням темпоральності бюджетного процесу й інтерференцією бюджетних циклів в Україні, варто сприяти розвитку бюджетного інституціоналізму, а для цього серед іншого необхідно забезпечити:

- структурування політико-владних інститутів у контексті бюджетних повноважень із введенням взаємообмежувальних дисциплінарних важелів і протидій;
- інсталяцію в бюджетне законодавство норм, які б визначали відповідальність учасників за порушення регламенту бюджетної процедури;

- оптимізацію нормативних термінів проходження етапів складання і розгляду державного бюджету з акцентуванням уваги на першій складовій;
- уведення в регламент бюджетної процедури висновків щодо стану бюджетної безпеки;
- періодичний перегляд системи взаємозв'язків учасників бюджетного процесу із виділенням проблемних зон та виробленням рекомендацій для досягнення оптимальних характеристичних індикаторів бюджетної безпеки в галузі протікання бюджетного процесу.

Висновки. У результаті проведеного дослідження можна зробити ряд висновків. По-перше, практика порушення темпоральності бюджетного процесу в Україні, незважаючи на прогнозованість негативних наслідків, має перманентний характер і може розглядатися серйозною загрозою бюджетній безпеці держави. По-друге, генеза проблеми інтерференції бюджетних циклів доводить, що в її основі лежать здебільшого позаекономічні чинники, породжені недоліками в політико-правовому позиціонуванні бюджетних повноважень владних інститутів, частою відсутністю консенсусу в Парламенті щодо основних бюджетних пріоритетів; низьким рівнем політичної свідомості та культури генеральних учасників бюджетного процесу й реалізації принципу їх відповідальності за стан бюджетотворення в країні. По-третє, реальність загрози втрати бюджетом відповідних функцій у результаті недотримання регламенту бюджетної процедури вимагає необхідності вжиття заходів задля подолання проблеми інтерференції бюджетних циклів. Їх розробка та практична реалізація, без сумніву, має бути побудована на основі переосмислення концептуальних засад бюджетного процесу, його синхронізації з еволюційними факторами ендегенного й екзогенного характеру, направлена на дотримання принципів демократії, правової регламентації та врахування національних інтересів.

1. Бюджетний кодекс України: [Станом на 10 січня 2007 р.]. – К.: Велес, 2007. – 64 с.
2. Барановський О.І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення): Монографія. – К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2004. – 759 с.
3. Дарнопих Г.Ю. Елементи системи національної економічної безпеки // Економічна безпека: проблеми і стратегія забезпечення в Україні. – Харків: ХІБМ, 1998. – С.9.
4. Єрмошенко М.М. Фінансова безпека держави: національні інтереси, реальні загрози, стратегія забезпечення. – К.: Київ. нац. торг.-ек. ун-т, 2001. – 309 с.
5. Жаліло Я.А. Економічна стратегія держави: теорія, методологія, практика: Монографія. – К.: НІСД, 2003. – 368 с.
6. Мунтіян В.І. Теоретичні засади економічної безпеки // Національна програма забезпечення економічної безпеки в контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: Матеріали Круглого столу (Київ, 1 листопада 2000 р.) / Рада національної безпеки і оборони України, Національний ін-т українсько-російських відносин / Сергій Іванович Пирожков (ред.) – К., 2001. – С.53.
7. Придачук М.П. Бюджетный процесс в Российской Федерации: эволюционное развитие и качество управления // Автореферат ... докт. экон. наук по специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит. – Волгоград, 2006.
8. Сухоруков А.І. Проблеми фінансової безпеки України: Монографія / (Передмова акад. НАН України С.І. Пирожкова). – К.: НІПМБ, 2005. – 140 с.
9. Юрій С.І., Дерлиця А.Ю. Державні фінанси і демократія: до проблеми раціоналізації бюджетного вибору // Фінанси України. – 2001. – № 6. – С.3.