

*Бартацук К. В.,**аспірант кафедри економічної безпеки та фінансових розслідувань
Національної академії внутрішніх справ*

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню особливостей забезпечення бюджетної безпеки держави у провідних країнах світу. Наголошено, що кожна з країн – членів Європейського Союзу має свої національні особливості у сфері забезпечення бюджетної безпеки, які спираються на рекомендації, розроблені Європейським Парламентом та Радою Європейського Союзу. Зазначено, що в одній із директив ЄС закріплено певні принципи, дотримання яких країнами – членами ЄС сприятиме досягненню належного рівня бюджетної безпеки в кожній із його країн. Зазначені принципи визначені як бюджетні рамки країн – членів ЄС, до них відносяться: уникнення проциклічності податково-бюджетної політики, посилені бюджетний нагляд за дотриманням фіскальних правил у країнах-членах, наявність умовних зобов'язань тощо. Визначено, що у провідних країнах світу під час розроблення та реалізації заходів щодо забезпечення бюджетної безпеки держави обов'язково оцінюються ризики, які виникають у процесі виконання бюджетних видатків, що дає змогу попереджувати випадки неефективного виконання програм та неефективного використання бюджетних коштів. Акцентовано, що у зазначених країнах під час формування та реалізації державної політики у сфері фінансів та впровадження фінансової політики в життя суспільства наявна активна участь усіх гілок державної влади. В управлінні бюджетною безпекою активну участь беруть органи законодавчої влади, президент країни, які у межах своєї компетенції не лише приймають фінансові закони, розробляють та затверджують основні напрями фінансової політики, а й приймають найважливіші фінансові рішення. Пріоритетним напрямом бюджетної політики розвинутих країн визначено забезпечення стійкості системи державних фінансів, сприяння досягненню фінансової рівноваги та, як наслідок, досягнення відповідного рівня бюджетної безпеки держави. Запропоновано основні бюджетні пріоритети на сучасному етапі розвитку національної економіки: підвищення рівня середньострокового бюджетного планування; удосконалення системи планування і моніторингу соціально-економічної результативності бюджетних видатків за допомогою якісних і кількісних індикаторів. Накопичений світовий досвід щодо напрямів бюджетної політики засвідчив, що реформа у сфері бюджетних відносин повинна проводитися з урахуванням особливостей соціально-економічного розвитку як країни і регіону, так і конкретних галузей економічної діяльності, а також особливостей національної економіки та досвіду впровадження різноманітних реформ у певній країні.

Ключові слова: бюджетна безпека, бюджетний процес, бюджетна політика, бюджетне планування, фінансовий контроль.

Постановка проблеми. У процесі інтеграції в європейський і світовий економічний простір Україна повинна врахо-

увати напрацювання, характерні для управління у різних сферах суспільних відносин, у тому числі й у сфері забезпечення бюджетної безпеки в інших країнах. Деякі з них можна не лише вивчати, а й брати як приклад для наслідування з урахуванням національних особливостей суспільних відносин, що склалися у досліджуваній сфері.

Сучасний стан національної економіки свідчить про відсутність відчутних позитивних зрушень у напрямі її стабілізації. Серед інших чинників позитивним зрушенням сприятиме забезпечення належного рівня бюджетної безпеки. При цьому має бути забезпечений як економічний, так і правовий аспект її розвитку. Водночас під час розроблення заходів економіко-правового характеру необхідно забезпечити ступінь збалансованості, цілісність бюджетної системи, ретельність складання, процедури розгляду та затвердження бюджету, обсяги бюджетного фінансування, наявність або відсутність бюджетних резервів, характер касового виконання бюджету, чисельність податкових пільг, дотримання бюджетної дисципліни [1, с. 97]. Тому під час роботи з розроблення заходів забезпечення відповідного рівня бюджетної безпеки має бути враховано безліч чинників, у тому числі позитивний міжнародний досвід. Лише дотримання такої позиції дасть змогу досягнути бажаного результату.

Окремим проблемним аспектам, пов'язаним із забезпеченням бюджетної безпеки, приділяли увагу у своїх наукових розвідках В. Андрущенко, О. Барановський, О. Білоус, І. Бінько, О. Бригінець, В. Бутенко, З. Варналій, О. Власюк, В. Гесць, В. Горбулін, В. Горин, Г. Дарнопих, М. Єрмошенко, Я. Жаліло, М. Журавель, Т. Кізіма, О. Кириленко, О. Колесник, Н. Корень, Н. Кравчук, Л. Лисяк, І. Макарчук, В. Малишко, В. Мартинюк, О. Музика-Стефанчук, В. Мунтіян, В. Опарін, Г. Пастернак-Таранушенко, М. Петричко, В. Предборський, А. Сухоруков, О. Тарасова, К. Телюк, О. Тихонова, І. Уманський, Ю. Фоменко, В. Шлемко, М. Шостаковський та ін. Але питання, що висвітлюють досвід зарубіжних країн щодо забезпечення бюджетної безпеки, висвітлено фрагментарно.

Метою статті є узагальнення особливостей забезпечення бюджетної безпеки, що притаманні провідним країнам світу, та розроблення рекомендацій щодо вдосконалення зазначеної сфери в Україні з урахуванням міжнародних рекомендацій.

Вклад основного матеріалу дослідження. Кожна з країн – членів Європейського Союзу має свої національні особливості у сфері забезпечення бюджетної безпеки, але всі вони спираються на рекомендації, розроблені Європейським Парламентом та Радою Європейського Союзу. Зокрема, в одній із директив ЄС закріплено певні принципи, дотримання яких країнами – членами ЄС сприятиме досягненню належного рівня бюджетної безпеки в кожній із його країн. Зазначені принципи

визначені як бюджетні рамки країн – членів ЄС [2, с. 43–44] та до них віднесено:

- уникнення проциклічності податково-бюджетної політики, тобто заходи фіскальної консолідації мають більшою мірою застосовуватися в економічно сприятливий період;

- посилений бюджетний нагляд за дотриманням фіскальних правил у країнах-членах, що передбачений у національному бюджетному законодавстві зазначених країн;

- наявність умовних зобов'язань, наприклад державні гарантії, непрацюючі кредити, зобов'язання за операційною діяльністю публічних корпорацій тощо.

Окрім того, у провідних країнах світу під час розроблення та реалізації заходів щодо забезпечення бюджетної безпеки держави обов'язково оцінюються ризики, що виникають у процесі виконання бюджетних видатків. Одним із важливих результатів від оцінювання ризиків виконання бюджетних видатків є попередження випадків неефективного виконання програм та, як наслідок, неефективного використання бюджетних коштів (дії ризиків бюджетних видатків).

У більшості країн, що використовують сучасні технології бюджетування, зокрема у США, Австралії, Великобританії, Німеччині, Нідерландах, Новій Зеландії, Словаччині, періодичну оцінку вказаних ризиків здійснюють і державні, й недержавні інституції. Результати щорічного оцінювання обов'язково включають до пакета бюджетних документів, котрий подається на розгляд парламенту разом із проєктом бюджету на наступний період.

Особлива увага в управлінні бюджетними ризиками, спрямованому на забезпечення стійкості державних фінансів, приділяється обґрунтуванню заходів із запобігання таким ризикам, до яких належать: поліпшення макроекономічних умов господарювання; удосконалення нормативно-правової бази, що регламентує формування й виконання державного бюджету; підвищення якості бюджетної документації (забезпечення повноти інформації, включеної до неї); поліпшення бюджетного планування; планування результативних показників бюджетної програми, котрі відображають її мету й завдання та відповідають функціям такого розпорядника; удосконалення ведення бухгалтерського обліку та процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти; поліпшення організації фінансового контролю витрачання бюджетних коштів розпорядниками нижчого рівня та одержувачами таких коштів; створення системи внутрішнього й зовнішнього контролю витрат [3, с. 13–14].

Одним із заходів, спрямованих на забезпечення належного рівня бюджетної безпеки, є контроль розподілу та використання бюджетних коштів, спрямованих на виконання завдань держави. У світовій практиці державні органи влади, що здійснюють зовнішній фінансовий контроль за видатками з бюджету, мають єдину назву – Вищі органи фінансового контролю. Водночас у кожній країні такий орган називається по-своєму: у Німеччині і Франції – Рахункова палата, у Великобританії – Національне контрольно-ревізійне управління, у Швеції – Національне ревізійне бюро [4, с. 97]. Загалом Вищий орган фінансового контролю є незалежним колегіальним органом державної влади, який відповідає за здійснення зовнішнього фінансового контролю над своєчасним, цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів

Одночасно з органами влади, що здійснюють зовнішній фінансовий контроль над видатками з бюджету, у зарубіжних

країнах вагому роль в управлінні фінансами відіграють спеціалізовані органи фінансового контролю, які незалежні від уряду і підзвітні парламенту. Наприклад, у США це Головне контрольно-ревізійне управління, якому відведено суттєву роль щодо здійснення фінансового контролю. До повноважень зазначеного органу належать: роз'яснення фінансового законодавства; здійснення контролю над законністю і цільовим використанням бюджетних коштів; контроль над виконанням окремих платіжних операцій; установлення правил ведення фінансових операцій і звітності у федеральних установах. За дорученням палат і комісій Конгресу США чи навіть окремих конгресменів Головне контрольно-ревізійне управління може здійснювати оцінку результативності державних програм і діяльності федеральних відомств; проводити спеціальні обстеження і перевірки обґрунтованості цін на продукцію; фінансово-економічних аспектів контрактів Міністерства оборони тощо. Інспектори Головного контрольно-фінансового управління перевіряють також діяльність ревизорів виконавчої влади. В окремих випадках перевірки здійснюються в координації зі слідчими органами Міністерства юстиції та іншими органами, наділеними відповідними повноваженнями [5, с. 178]

У Великобританії органом, наділеним схожими повноваженнями, є Управління державного контролю, до обов'язків якого належать перевірка законності фінансової діяльності урядових відомств та аудит ефективності й доцільності витрачання державних коштів. Проте суттєва роль у здійсненні фінансового контролю належить органам, підпорядкованим парламенту країни, насамперед Рахунковій палаті. У Франції ця структура здійснює контроль над виконанням бюджету всіма державними органами як на загальнодержавному рівні, так і на місцях. При цьому Рахункова палата Франції, яка складається з незмінюваних магістрів, наділена також і судовими функціями. Федеральна рахункова палата Німеччини наділена правом розслідування фінансових правопорушень, підготовки і передачі справ до відповідних судів, які спеціалізуються на фінансових суперечках і злочинах, пов'язаних зі зловживанням державними коштами [5, с. 40–41].

Погоджуємося з тим, що європейська практика здійснення внутрішнього контролю, зокрема щодо законності використання державних коштів, свідчить, що підконтрольний суб'єкт зобов'язаний за законодавством організувати та реалізовувати внутрішній контроль самостійно, без утручання державних органів, у разі виявлення порушень фінансового законодавства має вжити заходів щодо приведення у відповідність своїх дій до вимог закону, а також вжити заходів щодо відновлення порушеного права [6].

Досвід країн із розвинутою економікою (Франція, Німеччина, Великобританія, Австрія, США, Японія) свідчить про те, що структурна організація органів фінансового контролю зумовлена розмежуванням об'єктів контролю та необхідністю створення архітектури горизонтальних і вертикальних владних відносин на основі чіткого розмежування контрольних повноважень [7, с. 85].

Привертає увагу, що система фінансового контролю у західних країнах загалом однотипна, до якої входять відомство головного ревизора-аудитора (рахункова палата) з підпорядкуванням безпосередньо парламенту або президентові країни (головна мета – здійснення загального контролю над використанням державних коштів); податкове відомство з під-

порядкуванням президенту, уряду або міністерству фінансів (мета – контролювати надходження в бюджет податкових доходів); контрольні структури у складі державних відомств, які здійснюють перевірки та ревізії підвідомчих установ); недержавні контрольні служби, що на комерційних засадах здійснюють перевірку достовірності звітної документації й законності фінансових операцій; служби внутрішнього контролю (мета – досягнення зниження витрат, оптимізації фінансових потоків і збільшення прибутку) [7, с. 85].

Аналіз окремих особливостей забезпечення бюджетної безпеки у провідних країнах світу доводить, що у формуванні та реалізації державної політики у сфері фінансів та впровадженні фінансової політики в життя суспільства спостерігається активна участь усіх гілок державної влади. В управлінні фінансовою діяльністю держави, зокрема бюджетною безпекою, активну участь беруть органи законодавчої влади, президент країни, які у межах своїх компетенцій не лише приймають фінансові закони, розробляють та затверджують основні напрями фінансової політики, а й приймають найважливіші фінансові рішення. У складі органів, які здійснюють управління фінансами у зарубіжних країнах, передбачено існування значної кількості допоміжних органів, окремих автономних підрозділів, відомств, до компетенції яких віднесено реалізацію конкретного напрямку фінансової діяльності (наприклад, регулювання грошового обігу, виплати державного боргу, здійснення боргової політики держави, податкової політики, економічної політики, здійснення аналітичної діяльності у сфері фінансів, облік та здійснення фінансової звітності тощо) [8, с. 60].

Висновки. Дослідження зарубіжного досвіду формування і реалізації бюджетної політики, спрямованої на забезпечення належного рівня бюджетної безпеки, дало змогу визначити основні бюджетні пріоритети на сучасному етапі розвитку економіки, а саме: підвищення рівня середньострокового бюджетного планування; удосконалення системи планування і моніторингу соціально-економічної результативності бюджетних витратків за допомогою якісних і кількісних індикаторів. Накопичений світовий досвід щодо напрямів бюджетної політики показує, що реформа у сфері бюджетних відносин повинна проводитися з урахуванням особливостей соціально-економічного розвитку як країни і регіону, так і конкретних галузей економічної діяльності, а також особливостей національної економіки та досвіду впровадження різноманітних реформ у певній країні.

Бюджетна політика країни як динамічна система, що розвивається залежно від соціально-економічних потреб суспільства, має запроваджувати відповідні регуляторні механізми, вибір яких має відбуватися з урахуванням зарубіжного досвіду. Бюджетне регулювання є вагомим складником бюджетної політики, функціональне призначення якої є продуктом еволюції ролі та значення функцій держави у суспільно-економічному розвитку, залежно від показників економіки мають коригуватися цілі і завдання бюджетної політики, механізми, інструменти і важелі для їх досягнення з метою ефективного впливу на соціально-економічні процеси. Привертає увагу, що пріоритетним напрямом бюджетної політики розвинутих країн є забезпечення стійкості системи державних фінансів, сприяння досягненню фінансової рівноваги та, як наслідок, досягнення відповідного рівня бюджетної безпеки держави.

Особливої значущості набувають питання підвищення ефективності бюджетних витратків. Задля посилення дієвості заходів бюджетного регулювання необхідним є проведення системних реформ у сфері державних фінансів. Бюджетна політика у країнах із розвинутою економікою є ефективним інструментом регулювання соціально-економічного розвитку та забезпечення бюджетної безпеки.

Література:

1. Онищенко С.В., Голян Я.С. Сучасні тенденції бюджетної безпеки України. *Економіка і регіон*. 2015. № 3(52). С. 96–102.
2. Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States. *Official Journal of the European Union*. 2011. Nov. 23. L. 306. P. 41–47.
3. Уманський І.І. Стійкість державних фінансів в умовах євроінтеграційних процесів. *Фінанси України*. 2015. № 1. С. 9–28.
4. Телюк К.Ф. Фінансування національної оборони у зарубіжних країнах. Київ, 2015. С. 96–102.
5. Фінанси зарубіжних країн : навчальний посібник / Т.О. Кізіма, Н.Я. Кравчук, В.П. Горин та ін. ; за ред. О.П. Кириленко. Тернопіль : Екон. думка, 2013. 287 с.
6. Revision of the Internal Control Framework. Internal control framework of the European commission: EUROPEAN COMMISSION. of 19.04.2017 Brussels. URL: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/C_2017_2373_Revision_ICF_en.pdf.
7. Лазарева Н. Міжнародна практика фінансового контролю. *Національний юридический журнал: теорія і практика*. 2015. Декабрь. С. 84–88.
8. Шостаковський М.Л. Особливості управління фінансовою діяльністю в зарубіжних країнах. *Право та інновації*. 2016. № 3(15). С. 58–62.

Bartashchuk K. International experience in ensuring the budget security of the state

Summary. The article is devoted to the study of the peculiarities of ensuring the budget security of the state in the leading countries of the world. It is emphasized that each of the member states of the European Union has its own national characteristics in the field of budget security, based on the recommendations developed by the European Parliament and the Council of the European Union. It is noted that one of the EU Directives enshrines certain principles, compliance with which EU member states will contribute to achieving the appropriate level of budgetary security in each of its countries. These principles are defined as the budgetary framework of EU member states and include the avoidance of pro-cyclical fiscal policy, enhanced fiscal oversight of fiscal rules in member states, the existence of contingent liabilities, and so on. It is determined that in the leading countries of the world in the development and implementation of measures to ensure the budget security of the state must assess the risks arising from the implementation of budget expenditures, to prevent ineffective implementation of programs and inefficient use of budget funds. It is emphasized that in these countries in the formation and implementation of public policy in the field of finance and implementation of financial policy in society there is an active participation of all branches of government. The legislature and the president of the country take an active part in the management of budget security. Within their competence, they not only adopt financial laws, develop and approve the main directions of financial policy, but also make the most important financial decisions of the state. The priority direction of the budget policy of developed countries is to ensure the stability of the public finance

system, to promote the achievement of financial balance and, as a consequence, to achieve the appropriate level of budget security of the state. The main budget priorities at the current stage of development of the national economy are proposed, namely: increasing the level of medium-term budget planning; improving the system of planning and monitoring the socio-economic effectiveness of budget expenditures with the help of qualitative and quantitative indicators. The accumulated

world experience in the field of fiscal policy has shown that the reform of budgetary relations should be carried out taking into account the socio-economic development of the country and region and specific sectors of economic activity, as well as the national economy and experience of various reforms in a country.

Key words: budget security, budget process, budget policy, budget planning, financial control.