

ФИНАНСОВОЕ И НАЛОГОВОЕ ПРАВО

УДК 336.148

Семухін І.Ю.

РЕГІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: СИСТЕМНЕ МОДЕЛЮВАННЯ БЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

У статті розглядаються проблемні питання бюджетних процесів і міжбюджетних відносин в контексті регіональних напрямів забезпечення фінансової безпеки країни. Основна увага приділена системному підходу при описі і моделюванні бюджетних процесів з метою підвищення ефективності функціонування бюджетної системи України.

Ключові слова: економічна безпека, фінансова безпека, бюджетна система, Бюджетний кодекс України, державний бюджет, місцевий бюджет, міжбюджетні відносини, бюджетний процес, система, системна модель.

Починаючи з 90-х років ХХ сторіччя, однією з головних негативних тенденцій в нашій країні є зростання погроз економічної і фінансової безпеки держави. Неблагополуччя в цій сфері не дозволяє забезпечити необхідну динаміку економічного зростання, стримує розвиток виробничої, торгової і зовнішньоекономічної діяльності, створює негативний фон для вдосконалення бюджетної, податкової, кредитової та інших сфер фінансової системи України.

Ефективний розвиток економіки, відновлення політичної і соціальної стабільності в країні в значній мірі залежить від успішної політики держави у фінансовій сфері. В зв'язку з цим однією з актуальних проблем є забезпечення фінансової безпеки держави як визначальної умови досягнення стабільного економічного зростання в Україні. Управління суспільними фінансами на всіх рівнях повинно бути засновано на поєднанні принципів економічної ефективності, бюджетної відповідальності, соціальної справедливості і політичної консолідації.

Теоретичні аспекти економічної і фінансової безпеки держави досліджувалися в роботах провідних українських учених В. Авер'янова, О. Бандурки, О. Барановського, М. Єрмошенко, Г. Пастернак-Таранушенка, В. Предборського та ін. Проте в цих роботах основна увага була приділена загальноекономічним основам безпеки держави. Погрози фінансовій безпеці, її показники, індикатори, стратегія забезпечення розглядалися в основному на загальнодержавному, макроекономічному рівні [1, 2, 4, 9, 10, 11]. Регіональні аспекти фінансової безпеки системно не розглядалися.

Бюджетна система є основним елементом фінансової системи України і відповідно до Бюджетного кодексу України (ст. 2, п. 5) представляє сукупність державного і місцевих бюджетів. Вона сформована з урахуванням державного і адміністративно-територіального устроїв, економічних відносин, що склалися, в країні і врегульована правовими нормами.

Місцеві бюджети представляють базовий рівень бюджетної системи, де здійснюється значна частина соціально значущих витрат. Оскільки 2/3 об'єму витрат місцевих бюджетів прямує на соціальну сферу, проблеми формування стабільної фінансової бази місцевих бюджетів в контексті забезпечення фінансової безпеки регіонів є актуальними і не можуть бути вирішені без створення ефективної системи міжбюджетних відносин.

Окремі аспекти системи міжбюджетних відносин досліджені в роботах провідних українських учених В. Гейца, В. Беседіна, А. Барановського, І. Лукінова, І. Луніної, В. Кравченко, Г. Пятаченко та ін. Проте на практиці залишаються не вирішеними багато питань розподілу фінансових ресурсів між центром і регіонами. Очевидно, що суперечності між економічними інтересами регіонів і держави в цілому мають об'єктивний характер і не можуть бути вирішені раз і назавжди. Ухвалення Бюджетного кодексу повинне було забезпечити побудову міжбюджетних відносин, які багато в чому вирішували б вказані протиріччя і погоджували інтереси як державного, так і місцевих бюджетів. Проте в його положеннях фактично закріплюється діюча раніше система регулювання міжбюджетних відносин.

Напрями вирішення існуючих суперечливих проблем і завдань лежать в площині пошуку компромісів при створенні економічних і правових механізмів функціонування бюджетної системи України з урахуванням зарубіжного досвіду [6, с. 213] і внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України.

Міжбюджетні відносини складаються між державою і органами місцевого самоврядування з питань забезпечення бюджетів відповідних рівнів фінансовими ресурсами, які необхідні для виконання функцій передбачених Конституцією і законами України. Метою регулювання міжбюджетних відносин (ст. 81 Бюджетного кодексу), є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення витрат, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, і бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень.

Міжбюджетні відносини виконують дві основні функції: - розподіл між ланками бюджетної системи України прибуткових повноважень; - розподіл між ланками бюджетної системи витратних повноважень, прав і відповідальності.

Проблеми формування місцевих бюджетів в системі міжбюджетних відносин в даний час розглядаються, як правило, тільки з позиції надання в розпорядження місцевих органів влади «достатніх» фінансових ресурсів [7, с. 23]. Проте, при цьому не враховуються такі чинники, як вплив умов формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток регіонів, створення стимулів і умов для зацікавленості в збільшенні податкового потенціалу території, в ефективному і відповідальному використанні бюджетних коштів. Без урахування даних чинників підготовка і реалізація планованої адміністративно-територіальної реформи не може бути успішною і ефективною.

У контексті нової моделі адміністративно-територіального устрою України передбачається максимально розширити повноваження органів місцевого самоврядування територіальних громад базового рівня (сів, селищ, міст). На цьому рівні повинне бути забезпечене надання населенню найбільшої кількості видів бюджетних благ і по-

слуг, гарантуючи при цьому єдиний мінімум бюджетних коштів з розрахунку на одного громадянина не залежно від його місця проживання.

Аналіз проблематики міжбюджетних відносин в науковій літературі дозволяє стверджувати, що вони розглядаються в основному в економічному аспекті або частково в економіко-правовій площині, як врегульовані нормами Бюджетного кодексу. Такий підхід не дозволяє виявити весь комплекс причин і чинників, що впливають на ефективність взаємодії ланок бюджетної системи України.

Необхідно відзначити, що суб'єктами бюджетних і міжбюджетних відносин є органи державної виконавчої влади, місцевого самоврядування. Тому багато проблемних питань знаходяться в площині організаційно-правового регулювання міжбюджетних відносин і, очевидно, вимагають розгляду цих процесів з позиції теорії державного управління.

Оскільки виникнення і розвиток науки управління було тісно пов'язане з кібернетикою, найбільш універсальною наукою про системи управління взагалі, для дослідження в області державного управління необхідне активне застосування пізнавальних засобів системного підходу. Вони сприяють виявленню, глибшому усвідомленню і вивченню структурно-функціонального змісту управлінських явищ, їх багатогранних взаємозв'язків між собою і навколишнім середовищем, дій різноманітних системостворюючих чинників, їх існування і розвитку. Як відзначає В.Б. Авер'янов [3, с.11] застосування системного підходу для юридичних досліджень державного управління надзвичайно важливе, оскільки, по-перше, в юридичній науці філософське осмислення державних явищ і процесів вивчені слабо, по-друге в порівнянні з іншими суспільними науками, юридична наука одна з найбільш здібних до сприйняття кібернетичних принципів, підходів і методів.

Системне уявлення дозволяє з єдиних методологічних позицій описати і проаналізувати поведінку об'єктів різної складності, природи і призначення. Системний підхід до моделювання реальних об'єктів, в даному випадку бюджетів різних рівнів і їх взаємодії, можна розглядати, як сукупність способів і методів такого одноманітного їх уявлення, яке забезпечує зручність і ефективне управління поведінкою об'єкту і його узгодження із зовнішнім середовищем.

Не дивлячись на достатньо широке використання в науковій літературі поняття «система», до теперішнього часу немає загальноприйнятого єдиного визначення поняття «система».

У контексті досліджуваної проблематики під системою розумітимемо сукупність взаємозв'язаних частин (підсистем і елементів), створюючих єдине ціле. При цьому частини системи можуть також бути системами, тільки меншій розмірності і складності. Системний аналіз бюджетних і міжбюджетних відносин полягає в розробці такого їх уявлення, який давав би можливість ефективно управляти бюджетними процесами на всіх рівнях, розкривати і усувати причини, що заважають досягненню поставленої в них мети.

Однією з істотних особливостей системи є взаємозв'язаність частин, що визначає її цілісність. При дослідженні реальної системи, виділяються найбільш істотні властивості частин і системи в цілому, які дозволяють сформувати абстрактну систему,

як модель, яка дає можливість отримати необхідні відомості для управління реальною системою надалі.

Істотні властивості системи конкретизуються у вигляді набору показників. Для повного опису системи необхідний відповідний набір показників, які можуть мати різні значення і розглядаються як змінні величини. Встановлення набору показників як вектора $\langle p_1, p_2, \dots, p_n \rangle$, що достатньо повно характеризують систему з погляду поставлених цілей її аналізу, дозволяє ввести поняття «стан системи».

Істотні властивості бюджетної системи можна представити у вигляді сукупності стійких значень показників: номінального ВВП, індексу споживчих цін, прибутку підприємств, величини податкових надходжень, рівня інфляції, ліміту приросту грошової маси, дефіциту бюджетів і т.д.

Стани системи, що характеризують її поведінку, виявляються в процесі функціонування даної системи на деякому відрізку часу. Для бюджетних процесів ключовим періодом часу є календарний рік. Спостереження змін станів системи дозволяє вивчити динаміку її поведінки, яка може бути представлена у вигляді набору відповідних характеристик. Характеристикою системи є закономірні стани, що регулярно повторюються, за певний проміжок часу, встановлені на підставі ретроспективного аналізу змін значень показників. Тривалість спостереження за поведінкою системи повинна бути достатньою для достовірного визначення закономірних станів. На підставі отриманих характеристик системи, можливо ввести гіпотези про майбутню її поведінку, визначити нові властивості системи в її розвитку.

У загальній теорії систем існують два основні підходи до вивчення і побудови систем: термінальний і цілеспрямований [5, 8]. При першому підході система вивчається як би ззовні, а її поведінка розглядається як взаємодія входів і виходів її підсистем. При другому підході передбачається, що відомі деякі інваріантні аспекти поведінки системи. В цьому випадку взаємодії між підсистемами розглядається з позицій досягнення мети системи. Такий підхід називається цільовим або цілеспрямованим.

Поведінка цілеспрямованих систем набагато складніше термінальних. Проте опис і вимірювання системи з позиції цільового підходу дає широкі можливості для прогнозу її поведінки в майбутньому, що має вирішальне значення для опису бюджетної системи і управління бюджетними процесами. Цільовий підхід до представлення бюджетної системи припускає реалізацію наступних принципів.

По-перше, цілі системи і її підсистем розглядаються з погляду повного циклу існування або життєвого циклу мети: від виникнення до досягнення. Це означає, що мета системи повинна бути сформована так, щоб вона мала чітко певний початковий і кінцевий стан, коли дана мета вважається досягнутою (від складання проекту бюджету до затвердження звіту про його виконання).

По-друге, результати досягнення кожної мети використовуються для формування початкового стану іншої мети. Дану умову визначає принцип узгодження цілей по горизонталі, тобто цілей підсистем одного рівня ієрархії. Це означає, що результати досягнення мети однієї підсистеми можна розглядати як її вихід, співпадаючий з входом іншої, пов'язаної з нею підсистеми одного і того ж рівня. Такі відносини підсистем виникають при формуванні і узгодженні прибуткової і витратної частин бюджету.

По-третє, узгодження цілей зв'язаних підсистем одного рівня здійснюється з урахуванням досягнення мети вищого рівня, що визначає принцип узгодження цілей по вертикалі. Даний принцип забезпечує перехід від однієї завершеної мети до нової з позиції досягнення мети вищого рівня, що реалізується в бюджетному регулюванні, а також у взаємозв'язках і взаємозалежності бюджетних періодів.

З урахуванням викладених принципів під метою V системи розумітимемо задану на період $\tau = [0, T]$, ($T < \infty$) ззовні, або встановлену нею самою і узгоджену з вищестоящою метою необхідну (бажану) кінцеву сукупність станів системи.

Процес досягнення мети V може бути представлений як впорядкована послідовність можливих (допустимих) станів, що належать множині $\{Q\}$:

$$\{Q\} = \prod_{j \in J} \{Q_j\},$$

де J – безліч номерів виділених частин системи;

Q_j – підмножина можливих (допустимих) станів j – й частини системи.

Кінцевим станом системи Q_v є таке, при якому досягається мета системи V . Початковим станом системи Q_0 вважатимемо стан, який приймає система у момент встановлення для неї мети V . Для характеристики початкового стану системи важливе значення має поняття інтервалу встановлення мети. Воно включає період часу по формуванню мети (підготовка проектів бюджетів), а також період узгодження з вищестоящою системою її змісту і вимог до забезпечення необхідними ресурсами (обговорення і нормативно-правове затвердження бюджетів).

При переході від початкового Q_0 в кінцевий Q_v стан система приймає ряд проміжних станів $\{Q_1, Q_2, \dots, Q_n\}$. Кожен проміжний стан $Q_i \in \{Q\}$, що приймається системою у момент часу t_i , є поточним і відображає стан системи в статистиці. Для управління поведінкою системи важлива динаміка зміни стану системи і характеристик її розвитку. Спосіб, що дозволяє визначити строго впорядковану послідовність проміжних станів системи, що приймаються при переході з початкового в кінцевий стан

$$Q_1 > Q_2 > Q_3 > \dots > Q_n; \quad Q_1 = Q_0; \quad Q_n = Q_v,$$

служить основою для побудови процесу досягнення мети V . Вказане формальне представлення послідовності проміжних станів як бінарне відношення строгого порядку « $>$ » на практиці реалізується в нормативному закріпленні і строгому дотриманні термінів податкових надходжень до бюджету, виплат з бюджету по соціальних статтях витрат.

Виходячи з вищевикладеного, представлення процесу досягнення поставленої мети V для системи з ієрархічною структурою, до якої відноситься і бюджетна система, в загальному випадку необхідно розглядати як послідовність впорядкованих в часі і в просторі сукупності узгоджених з V цілей її підсистем і елементів, представлених на різних рівнях деталізації системи.

Аналіз бюджетних процесів з системних позицій, цільове представлення функціонування бюджетної системи країни дозволяє виділити три головні складові:

V – мета системи, K – комплексне забезпечення досягнення мети; D – отримання ефекту в результаті досягнення мети.

Кожною складовою відповідає певний процес, що розкриває зміст і взаємозв'язок деталізуючих її частин. Важливою характеристикою системи є її стан, який можна розглядати як вектор $S = \langle V, K, D \rangle$. Динаміка поведінки системи, тобто зміна її станів в часі може бути задана в просторі ST:

$$ST = V \times K \times D \times T.$$

Визначення повної безлічі допустимих станів системи в просторі ST достатньо трудомістко і практично недоцільно. Разом з тим аналіз бюджетних процесів дозволяє стверджувати, що між головними складовими бюджетної системи існують функціональні і логічні взаємозв'язки, використання яких істотно спрощує побудову ST. Найбільш явною є залежність очікуваного комплексного ефекту від решти всіх складових: $D = D(V, K, T)$.

Встановлення правил побудови простору ST для бюджетної системи і бюджетних процесів в істотному ступені визначає весь організаційно - правовий механізм взаємодії складових частин (підсистем) бюджетної системи, що представляється у вигляді різних моделей і зв'язків між ними.

Правила побудови системних моделей повинні включати вибір принципів системного опису процесів, процедури структуризації головних складових системи, гіпотези про типи взаємозв'язку між підсистемами і їх компонентами, і в цілому, є предметом подальших досліджень.

Таким чином, головна відмінність системних цільових моделей від відомих термінальних моделей, що представляються у вигляді «чорного ящика» полягає в тому, що в системних цільових моделях всі властивості і характеристики представлені як обов'язкові складові частини процесу досягнення мети, що дозволяє достатньо повно відобразити специфіку організаційно - правового функціонування бюджетної системи взагалі, і міжбюджетних відносин зокрема. Такий підхід забезпечує адаптацію властивостей системи при переході від одного циклу реалізації до іншого, тобто від одного бюджетного періоду до наступного.

Список використаних джерел та література:

1. Бандурка О.М., Духов В.Е., Петрова К.Я., Червяков М. І. Основи економічної безпеки: Підручник. – Х.: НУВС, 2003.- 236 с.
2. Барановський О.І. Фінансова безпека: Монографія. К.,Фенікс. 1999.
3. Державне управління в Україні: Навчальний посібник / Під ред. Авер'янова В.Б. – К., 1999.
4. Єрмошенко М.М. Фінансова безпека: національні інтереси, реальні загрози, стратегія забезпечення. – К., Київ. Нац. Торг. Ун-т, 2001.
5. Кобринский Н.Е., Майминас Е.З., Смирнов А.Д. Экономическая кибернетика. – М. – 1982.
6. Лунина І.О. Державні фінанси України в перехідний період. – К., ІЭП. 2002.
7. Лунина И. Формирование местных бюджетов в контексте задач административно-территориальной реформы // Экономика Украины. – 2006. – №1.
8. Месарович М. Общая теория систем. – М., 1967.
9. Пастернак-Таранушенко Г. Економічна безпека держави. Статика процесу забезпечення / За ред. проф. Б. Кравченка. – К.: “Кондор”, 2002. – 302 с.
10. Предборський В.А. Економічна безпека держави: Монографія. – К.: Кондор, 2005. – 391 с.
11. Шлемко В.Т., Білько І.Ф. Економічна безпека України: сутність і напрямки забезпечення. – К., НІСД, 1997.

Семухин И.Ю. Региональные аспекты финансовой безопасности Украины: системное моделирование бюджетных отношений.

В статье рассматриваются проблемные вопросы бюджетных процессов и межбюджетных отношений в контексте региональных направлений обеспечения финансовой безопасности страны. Основное внимание уделено системному подходу при описании и моделировании бюджетных процессов с целью повышения эффективности функционирования бюджетной системы Украины.

Ключевые слова: экономическая безопасность, финансовая безопасность, бюджетная система, Бюджетный кодекс Украины, государственный бюджет, местный бюджет, межбюджетные отношения, бюджетный процесс, система, системная модель.

Semukhin I.Yu. The regional aspects of financial safety of Ukraine: systemical modelition of the budgetary relationship.

In the article the problem questions of budgetary processes and interbudgetary relations are examined in the context of regional directions of providing financial safety of country. Basic attention is spared approach of the systems at description and design of budgetary processes with the purpose of increase of efficiency of functioning of the budgetary system of Ukraine.

Key words: economic security, financial safety, budgetary system, Budgetary code of Ukraine, the state budget, local budget, interbudgetary relations, budgetary process, system, system model.

Надійшла до редакції 23.10.2008 р.