**Тема 4. Державне управління бюджетною безпекою: загальні положення**

4.1. Змістовне наповнення поняття «державне управління бюджетною безпекою»

4.2. Суб’єктно-об’єктне поле державного управління бюджетною безпекою

4.3. Функції та завдання державного управління бюджетною безпекою

4.4. Генезис державного управління бюджетною безпекою в Україні

4.1. Сучасні тенденції розвитку суспільства, обрання Україною вектору на євроінтеграцію, складна політико-економічна ситуація в країни потребує пошуків нових механізмів державного управління в цілому та управління державною безпекою зокрема. Вагомим, і подекуди, визначальним напрямом останнього виступає державне управління бюджетною безпекою. Втім, попри визначальну забезпечувальну роль бюджетної безпеки по відношенню до всієї сукупності інших видів та підвидів державної безпеки, питання державного управління бюджетної безпеки залишаються абсолютно не дослідженими. Такий стан речей слід визнати вкрай неприйнятним, оскільки ігнорування проблем бюджетної безпеки сьогодні поставить у майбутньому під загрозу існування країни загалом. Розбудова реальних дієвих механізмів, процедур та правил не можливе без науково-обґрунтованого базису, який перед усім полягає в термінологічній ідентифікації власне поняття “державне управління бюджетною безпекою”, визначені його ролі, функцій та завдань.

Питання державного управління у різні часи розглядали такі вчені як: В. Авер’янов, А.Антонов, Л.Антонова, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В.Беглиця, О. Борисенко, C. Бєла, Н. Виноградова, А. Дєгтяр, С. Домбровська, О. Євсюков, В.Ємельянов, М.Івашов, О. Іляш, Ю.Кальниш, В. Князєв, Г.Коваль, В. Коврегін, Ю.Ковбасюк, І.Лопушинський, В. Луговий, С. Майстер, Н. Нижник, О. Оболенський, Д.Плеханов, С. Полторак, А. Помази-Пономаренко, І. Приходько, В. Садковий, Г. Ситник, В.Сиченко, С.Сорока, В. Степанов, Ю. Сурмін, С.Хаджирадаєва, Д. Юрковський та інші. Проблематику теорії та практики економічної безпеки опановували вчені: В.Горбулін, О.Власюк, А.Качинський, Г.Ситник, А.Семенченко, Я.Жаліло, А.Сухоруков, О.Шнипко, В.Мунтіян, В.Шлемко, В.Кириленко, З.Варналій, Г.Пастернак-Таранушенко, В.Сенчагов, М.Коваленко, О.Користін, В.Нижник, Н.Абелгузин, В.Богомолов, Я.Чернятевич. Опрацювання питань державного управління економічною безпекою присвячені праці Л.Акімова, З.Гбур, С.Завгородньої, Т.Іванової, Н.Ткачової, П.Дмитрука, В.Котковського, А.Плакіди. Напрям науки про державне управління бюджетною безпекою був представлений поодинокими працями: А.Кулінської, Т.Луцик-Дубової, Н.Залізко, Т.Яковенко.

Попри значні здобутки у сфері державного управління економічною безпекою та певні здобутки в сфері державного управління фінансовою безпекою, питання державного управління бюджетною безпекою залишилась вкрай не розвинутими. Зазначене потребує проведення системного наукового дослідження в сфері державного управління бюджетною безпекою, яке пропонується розпочати з його концептуалізації.

Відомий філософ та соціолог сучасності Абушенко В.Л. в своїх працях зазначав, що “концептуалізація - це поняття наукового дискурсу, що являє собою методологічну процедуру введення певних онтологічних уявлень в деякий масив емпіричних даних, що забезпечує теоретичну організацію знання і схематизація зв'язку понять, що відображають можливі тенденції зміни референтного поля об'єктів, що дозволяє продукувати гіпотези про їхню природу і характер взаємозв'язків. Концептуалізація також розуміється як особливий спосіб організації розумової діяльності, який дозволяє рухатися від первинних теоретичних концептів до все більш абстрактним конструктам, розгортаючи всю структуру наукової теорії, з одного боку, і вписувати наукову теорію в більш широкі дисциплінарні контексти, - з іншого.” [110].

Отже, концептуалізація фактично виступає первинним базовим підґрунтям методології в цілому та методології державного управління бюджетною безпекою зокрема. Визначаючи сукупність положень, що пропонується до введення у методологічний базис через концептуалізацію державного управління, відмітимо, що до останніх доречно віднести власне понятійний апарат, об’єкт, предмет, суб’єкти, функції та завдання державного управління бюджетною безпекою.

Понятійний апарату будь-якої науки є основою його надбудови теоретично-прикладного характеру; саме науково-обґрунтований тезаурус дозволяє сформувати чітке бачення предмету, об’єктів, суб’єктів, місця, ролі, чинників, сфер спливу та орієнтирів подальшого розвитку в межах будь-якого спрямування дослідження.

Фрагментарні дослідження в сфері державного управління бюджетною безпекою не надали результатів у вигляді такого тезауруса, а тому пропонується розпочати його формування з поняття “державне управління бюджетною безпекою”, яке на сьогодні загалом відсутнє. Розпочнемо його з визначення власне поняття “державне управління”, яке на сьогодні вчені трактують досить різнобічно:

* «виконавчо-розпорядча діяльність органів державної виконавчої влади, котра виявляється у безпосередньому повсякденному і оперативному впливові на різноманітні суспільні відносини у країні» [111, с.213];
* «практичний, організуючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, який спирається на її владну силу» [112, с.38];
* «особливий та самостійний різновид діяльності держави, що здійснює окрема система спеціальних державних органів – органів виконавчої влади» [113, с.6];
* «специфічна діяльність держави, що дістає вияв у функціонуванні її органів, які безперервно, планомірно, владно і в рамках правових установлень впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до державних інтересів» [114, с.16];
* «діяльність всіх державних органів з врегулювання суспільних відносин, організацію всіх сторін життя суспільства» [115, с.483];
* «самостійного виду державної діяльності, що має підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави у процесі регулювання економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами» [116, С.162-163];
* «внутрішньоорганізаційну діяльність державних органів, спрямовану на регулювання суспільних відносин у різних сферах державної політики з метою задоволення соціально-економічних, політичних та інших інтересів» [117, С.12];
* «виконавча діяльність держави, що здійснюється органами державного управління чи виконавчим апаратом. ….основною ціллю державного управління є забезпечення і реалізація норм законів» [118, с.8];
* «виконавча і розпорядча діяльність органів державної влади [119, с.5];
* владна організуюча діяльність виконавчо-розпорядчих органів державного управління» [120, с.19];
* «способом реалізації державною владою розпорядчо-дозвільних функцій, спрямованих на виконання законів, інших нормативно-правових актів та політичних рішень» [121, с.19];
* «самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в процесі повсякденного і безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом» [122, с.261];
* «видом діяльності держави, здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод» [123];
* «ключовий вид соціального управління, який полягає у здійсненні державою, її органами владно-організаційного впливу на суспільні відносини і процеси в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичних сферах» [2, С.203];
* «способ функціонування і реалізації державної влади з метою становлення й розвитку держави» [124, С.23];
* «вид соціального управління, а саме – організуючого впливу з боку носіїв державно-владних повноважень (тобто певної групи органів державної влади) на суспільні відносини і процеси з метою їх упорядкування, координації та спрямування шляхом різного роду виконавчих і розпорядчих дій на виконання законів та інших правових актів держави та щодо практичної реалізації функцій та завдань держави у цілому» [125, С.30-31];

Опрацювання представлених підходів до визначення поняття «державне управління» дало можливість здійснити таке їх узагальнення (рис.1).

Слід зазначити, що попри різноманіття визначень, більшість авторів підтримує позицію щодо найхарактерніших ознак державного управління, до яких відносять [123]: його виконавчо-розпорядчий характер, підзаконність, масштабність та універсальність, ієрархічність, організуючий характер.

В контексті мети даної публікації наведено також надане вченими Ситніком Г.П. та Завгородньою С.П. визначення “державного управління економічною безпекою” під яким автори розуміють “цілеспрямовану діяльність суб’єктів забезпечення економічної безпеки, які здійснюють розробку й реалізацію владних, регулюючих, координуючих, контролюючих та нормативних державно-управлінських впливів на об’єкти економічної безпеки з метою прогнозування, своєчасного виявлення, запобігання та нейтралізації загроз в економічній̆ сфері життєдіяльності суспільства та держави» [126, С.89].

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| виконавчо-розпо-рядча діяльність органів державної виконавчої влади | самостійний вид дер-жавної діяльності, що  має організуючий, ви-конавчо-розпорядчий, підзаконний характер | самостійний вид дер-жавної діяльності, що має підзаконний, ви-конавчо-розпорядчий характер органів | виконавча і роз-порядча дія- льність органів державної влади |
| особливий та са-мостійний різно-вид діяльності держави | виконавча діяльність держави, що здійсню-ється органами держа-вного управління чи виконавчим апаратом | владна організуюча діяльність виконавчо-розпорядчих органів державного упра-вління | діяльність всіх державних орга-нів з врегулюван-ня суспільних від-носин |
| специфічна діяль-ність держави, що дістає вияв у фун-кціонуванні її органів | практичний, організу-ючий вплив держави на суспільну життєдія-льність людей | вид діяльності держа-ви, здійснення управ-лінського організую-чого впливу | способ реалізації державною вла-дою розпорядчо-дозвільних функцій |
| ключовий вид соцільного управління | внутрішньоорганіза-ційна діяльність державних органів | способ функціонуван-ня і реалізації державної | вид соціального управління |

***Рис. 1. Багатовекторні трактування поняття “державне управління”***

На підставі опрацювання наведених підходів, з урахуванням місця і ролі бюджетної безпеки, пропонується поняття “державне управління бюджетною безпекою” розуміти як окремий напрям державного управління державною безпекою, в межах якого через сукупність органів державної влади та інших суб’єктів, діяльність яких повністю або частково спрямована на досягнення, підтримку, розвиток та захист бюджетної безпеки країни, здійснюється цілеспрямований керуючий вплив держави за для забезпечення функціонування та розвитку всіх її функціональних сфер. Такий підхід забезпечує коректне трактування поняття “державного управління бюджетною безпекою” як в межах науки про державне управління, так і державну безпеку в цілому та економічну, фінансову, бюджетну безпеки зокрема, а також акцентування на виключній ланцюгово-забезпечувальній ролі бюджетної безпека серед інших видів державної безпеки.

Варто зазначити, що сучасний невтішний стан державного управління бюджетною безпекою пояснюється перед усім не вірною його ідентифікацією та ігноруванням принципових аксіоматичних позицій.

По-перше, задля набуття державним управлінням бюджетною безпекою реальної дієвості останнє має набути якостей системи, під якою, як відомо розуміють [54, С.694]: «значна кількість закономірно пов'язаних один з одним елементів (предметів, явищ, поглядів, принципів тощо), що є певним цілісним утворенням, єдністю..»; «сукупність – нерозривне сполучення чогось чого-небудь; загальна сума, загальна кількість…». Нагадаймо, що теорія систем вперше була презентована Людвігом фон Берталанфі майже 100 років тому і на сьогодні набула значного поширення. Сьогодні вчені, що переймаються цією проблематикою, трактують поняття системи дещо розширено, додаючи до визначення умови [168, С.16]: 1. множинності елементів; 2. взаємодії із середовищем; 3. взаємодії між собою; 4. наявність спільної мети. Не удаючись до зайвої аргументації, відмітимо, що провідне енциклопедичне видання з питань державного управління трактує власне останнє як складну різноаспектну систему, призвану вирішувати багатоцільові завдання, яка в своїй цілісності поєднує [190, С.515]: “суб’єкт управління (керуючу систему); об’єкт управління (керовану систему); всю сукупність різноманітних зв’язків, які при цьому здійснюються (систему управлінських відносин щодо їх взаємодії)”. Отже, державне управління бюджетною безпекою за своєї первісною природою теоретично вже є системою, яка потребує фактичної реалізації.

За для досягнення останньої при опрацюванні положень державного управління бюджетної безпеки має бути застосовано системний підхід, що полягає у розгляді об’єкту як цілісної системи із сукупністю забезпечувальних механізмів, що має відповідні внутрішні та зовнішні зв’язки [191]; останній включає такі аспекти [192, С.122-123] (рис. ....).

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **елементний** | **структурний** | **функціональний** | **цільовий** |
| *виявлення елемен-тів системи* | *вивчення внутріш-ніх зв'язків між еле-ментами системи* | *виявлення функцій системи* | *виявлення цілей і підцілей системи* |
| **комунікаційний** | **ресурсний** | **інтеграційний** | **історичний** |
| *аналіз зовнішніх зв'язків системи із зовнішнім середовищем та іншими системами* | *аналіз ресурсів, необхідних для функціонування системи* | *визначення сукуп-ності якісних влас-тивостей системи, що забезпечують її цілісність і відмін-них від властивос-тей її елементів* | *вивчення виникнення системи, етапів її розвитку і перспектив* |

**напрями**

***принципи***

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ***взаємозв’язку*** | ***багатоплановості*** | ***багатомірності*** |
| об’єкт розглядається як час-тина макросистеми, в межах якої він зв’язаний з іншими системами, взаємодіє та існує в єдності з ними | об’єкт вивчається багатовекторно за для виявлення його особливостей | об’єкт опрацьовується в контексті різних характеристик та взаємозв’язків між ними |
| ***ієрархічності*** | ***різнопорядковості*** | ***динамічності*** |
| об’єкт досліджується в розрізі складної структури з різними рівнями, що мають певні зв’язки | об’єкт розглядається з позиції відмінності закономірностей різного порядку, що є наслідком різних ієрархічних рівнів | об’єкт розглядається в рухові та розвитку |

***Рис. .....Елементи системного підходу***

[побудовано на підставі [99; 191; 192, С.122-123]

На думку автора, система державного управління бюджетною безпекою має такі різноплощинні елемети (рис.1).

сукупність управлін- ських зв’язків

ТЕОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНОЮ БЕЗПЕКОЮ

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНОЮ БЕЗПЕКОЮ

МЕТОДОЛОГІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНОЮ БЕЗПЕКОЮ

*зовнішня сфера*

суб’єкти державного управління бюджетною безпекою

внутрішня

сфера

бюджетна безпека

*зовнішня сфера*

внутрішня

сфера

***Рис. ....Система державного управління бюджетною безпекою\****

\*(авторська розробка)

В представленій формалізації системи державного управління бюджетною безпекою теорія державного управління бюджетної безпеки у вигляді понятійного апарату, мети, функцій та завдань формує базис та певний функціональний запит щодо методології державного управління бюджетною безпекою, а також, через ідентифікацію вищевказаних позицій, у тому числі суб’єктно-об’єктного поля, утворює чіткій внутрішній системний каркас. Методологія державного управління бюджетною безпекою загалом та механізми державного управління бюджетною безпекою зокрема здійснюють як пізнавальний, так і дієвий вплив на сформований внутрішній каркас в триєдиній сукупності підсистем: суб’єктів, об’єкту, управлінських відносин.

4.2.Деталізуємо всі заявлені позиції та елементи системи. З огляду на вищевказані позиції та вже розглянуті раніше загальні положення щодо національної, державної та інших видів безпеки пропонується визначати наступним чином:

* Мету державного управління бюджетною безпекою як досягнення необхідного та достатнього рівня бюджетної безпеки задля ефективного та продуктивного функціонування інституту держави;
* Предмет державного управління бюджетною безпекою – бюджетна безпека загалом;
* Об’єкт державного управління бюджетною безпекою – бюджетна безпека на всіх рівнях, в контексті всіх елементів бюджету та функцій держави;
* Суб’єкти державного управління бюджетною безпекою – сукупність органів влади, що призвані здійснювати керівний вплив на бюджетну безпеку з метою досягнення мети державного управління бюджетною безпекою.

Щодо суб’єктів державного управління бюджетною безпекою, звернення до Конституції України, Закону України “Про національну безпеку України”, Бюджетного кодексу України, Закону України “Про Державну службу”, Наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 № 1277 “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України”, а також інших нормативно-правових актів, дозволило сформувати суб’єктне коло державного управління бюджетною безпекою. В межах останнього виокремлено дві групи, зокрема:

* суб’єкти прямої дії:
* Президент України;
* Рада національної безпеки та оборони України;
* Верховна Рада України;
* Кабінет Міністрів України;
* Служба безпеки України;
* Міністерство фінансів України;
* Міністерство економіки України;
* Бюро економічної безпеки України;
* Рахункова палата України;
* Національне агентство України з питань державної служби;
* суб’єкти опосередкованої дії:
* Державна казначейська служба України;
* Державна аудиторська служба України;
* Державна податкова служба України;
* Державна митна служба України;

При цьому, перша група безпосередньо приймає участь у державному управління бюджетною безпекою – виконанні основних його функцій, а друга – опосередковано забезпечує здійснення державного управління бюджетною безпекою, через сукупність своїх функціональних повноважень, реалізуючи, певним чином, додаткові функції державного управління бюджетною безпекою.

4.1.Отже, система державного управління бюджетною безпекою являє собою складну підсистему державного управління державною безпекою, в межах якої теоретична та методологічна її частини (у тому числі механізми) впливають своїм інструментарієм на її ядро (представлене відповідним суб’єктно-об’єктним полем та сукупністю його управлінських зв’язків), що функціонує в умовах діє внутрішніх та зовнішніх факторів підсистеми, з метою досягнення необхідного та достатнього рівня бюджетної безпеки задля ефективного та продуктивного функціонування інституту держави.

Процесний підхід, що також активно застосовується вже не одне десятиріччя в управлінні загалом, передбачає розгляд об’єкту останнього як сукупності численних взаємозв’язків та взаємопов’язаних процесів [199 - 206]. Спираючись на процесний підхід, державне управління є процесом, що розглядається як “свідома і цілеспрямована послідовна діяльність, пов’язана з реалізацією державно-владних повноважень суб’єктами державного управління щодо розроблення, прийняття і впровадження державно-управлінських рішень чи послідовному здійсненню управлінського циклу (планування, організація, мотивація, контроль), яка впливає на зміну суспільних процесів та явищ, наближаючи їх до бажаного стану згідно з визначеними цілями», що являє собою сукупність стадій [190, С.482; 194, С.482-483; 198, С.160]. За думкою вітчизняних вчених, як процес державне управління включає такі етапи або стадії:

* «1) збирання, обробка та передача інформації; 2) вироблення (обґрунтування) і прийняття рішення; 3) перетворення рішення на різні форми команд (усна, письмова, наказ тощо); 4) аналіз ефективності прийнятого рішення та наступне його коригування.» [190, С.482];
* «визначення форми державного правління; визначення державного режиму; визначення державного устрою; визначення основних цілей і функцій держави, їх пріоритетності; розподіл повноважень між вищими органами державної влади (між гілками влади); визначення стратегії розвитку держави; визначення структури органів державної влади (відповідно до стратегічних цілей та функцій держави); визначення або коригування завдань і функцій органів державної влади; розроблення державної політики за основними напрямами діяльності держави; програмування (формування планудій), розроблення сценаріїв і графіків реалізації функцій органів державної влади (складу і послідовності завдань, програм, проектів, інших заходів); складання бюджету (розрахунок обсягу витрат і розподіл ресурсів за роботами, запланованими для досягнення цілей); реалізація державної політики (оперативне та тактичне управління).» [194, С.483];
* «аналіз та оцінка управлінської ситуації; прогнозування та моделювання необхідних (і можливих) дій щодо збереження та зміни стану управлінської ситуації; розробка необхідних правових актів або організаційних заходів; обговорення та прийняття правових актів, здійснення організаційних заходів; організація процесу виконання прийнятих рішень; контроль за виконанням та оперативне інформування; узагальнення підсумків виконання та оцінка нової управлінської ситуації.» [195, С.147];

Вочевидь, друга з представлених позицій, презентує стадійність найвищого рівня процесу державного управління. Перша і третя позиції вбачаються універсальними щодо процесу пооб’єктного державного управління; втім, кожна з них містить свої критичні позиці: виділення інформаційної стадії в першому варіанті та стадій розробки, обговорення та прийняття правових актів та здійснення організаційних заходів – в другому. Вважаємо, що стадіями процесу державного управління загалом та державного управління бюджетною безпекою мають бути наступні:

* збирання та аналіз інформації з метою оцінки управлінської ситуації;
* планування/прогнозування управлінських дій та підготовка управлінських рішень щодо управлінської ситуації;
* реалізація управлінських дій та рішень на досягнення мети щодо управлінської ситуації;
* контроль за реалізацією управлінських дій та рішень щодо управлінської ситуації для оцінки останніх;

При цьому, важливим є те, що як державне управління є процесом, так і його об’єкт, в контексті своєї зміни в часі та просторі, демонструє характеристики процесу. Так, в межах об’єкту дослідження – бюджетної безпеки - підоб’єктними процесами, згідно Бюджетного законодавства, можуть бути [55]: 1) складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них; 2) складання проектів бюджетів; 3) розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); 4) виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); 5) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

Отже, державне управління бюджетною безпекою як процес схематично пропонується розуміти наступним чином (рис.....).

*збирання та аналіз інформації з метою оцінки управлінської ситуації щодо бюджетної безпеки*

*планування/прогнозування управлінських дій та підготовка управлінських рішень за управлінською ситуацією щодо бюджетної безпеки*

*контроль за реалізацією управлінських дій та рішень за управлінською ситуацією щодо бюджетної безпеки для оцінки останніх*

*реалізація управлінських дій та рішень на досягнення мети за управлінською ситуацією щодо бюджетної безпеки*

складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету)

підготовка та розгляд звіту про виконання бюджетів та прийняття рішень щодо нього

виконання Державного бюджету (рішення про місцевий бюджет)

складання проектів бюджетів

розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет)

*механізми*

*механізми*

*механізми*

*механізми*

ТЕОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНОЮ БЕЗПЕКОЮ

МЕТОДОЛОГІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНОЮ БЕЗПЕКОЮ

***Рис. ...Процес державного управління бюджетною безпекою\****

\*(авторська розробка)

Загалом, змістовно процес державного управління бюджетною безпекою являє собою особливим вид управлінського процесу із забезпечення функціонування держави в частині її бюджетної безпеки, що має сферичну структуру подвійного кола, перше з яких представлено сукупністю етапів функціонування об’єкту – бюджетної безпеки (складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них; складання проектів бюджетів; розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього), а друге – сукупністю етапів впливу суб’єктів на об’єкт (збирання та аналіз інформації з метою оцінки управлінської ситуації щодо бюджетної безпеки; планування/прогнозування управлінських дій та підготовка управлінських рішень за управлінською ситуацією щодо бюджетної безпеки; реалізація управлінських дій та рішень на досягнення мети за управлінською ситуацією щодо бюджетної безпеки; контроль за реалізацією управлінських дій та рішень за управлінською ситуацією щодо бюджетної безпеки для оцінки останніх).

Діяльнісний підхід, який за основу приймає вивчення цілеспрямованої активності людини, яка і має назву “діяльність”, передбачає виокремлення особливого її виду – управлінського, який, за М.Вебером, проявляється в окремій професії людей, що пов’язана з контролем та поділом влади [с, С.86; 99, С.449]. Загалом, управлінська діяльність трактується як:

* “послідовно взаємопов’язані процедури та операції, які виконуються більш-менш однозначно та мають за мету досягнення максимального рівня ефективності” [190, С.685];
* “сукупність навичок, умінь, способів, засобів доцільних дій людини у сфері управління, що відпрацьовані історичним досвідом, науковим пізнанням і талантом людей» [124, С.243];
* «сукупність вироблених історичним досвідом, науковим пізнанням і талантом людей навиків, умінь, способів, засобів доцільних вчинків і дій людини у сфері управління» [209, с. 266];

Під управлінською діяльністю в межах державотворчого процесу розуміють “діяльність в межах системи державного управління, пов’язана із виконанням функцій і робіт (основних, головних та допоміжних) у межах чинної структури відповідно до мети, принципів і технології з використанням інформації, техніки та методів» [124, С.244]. Нагадаймо, що власне кожна діяльність має свою структуру, яка включає мотиви, цілі, дії та засоби [210, С.40; 211, С.79]. При цьому, така діяльність має бути певним чином забезпечена, як то: нормативно, інформаційно, технічно, ергономічно, соціально тощо. Зауважимо, що управлінська державна діяльність має базуватись на превалюванні суспільних мотивів та цілей суб’єкту діяльності над його особистими метою та стимулами, як обов’язковій умові мінімізації корупції, неправомірних дій, неефективних управлінських рішень. Щодо державного управління бюджетною безпекою, важливим є питання професійних навичок та вмінь, які окреслюють не тільки сферою державного управління в цілому та державного управління державною безпекою зокрема, а й сферою державних фінансів (бюджетних системи, процесу, механізму), економічної (бюджетною) безпеки. На думку автор, діяльність щодо державного управління бюджетною безпекою являє собою цілеспрямовану в своїй єдності сукупність дій, що перед усім підкорена суспільним мотивам та цілям, а також включає багатопрофільні навички та вміння, реалізація яких (у супроводі відповідного забезпечення) в межах функціонування як системи, так і процесу державного управління бюджетною безпекою спрямована на досягнення головної мети – забезпечення відповідного рівня бюджетної безпеки країни.

З позиції пізнавального підходу, державне управління в цілому є науковим напрямом, в межах якого відбувається розбудова та теоретична систематизація однойменних об’єктивних знань [190, С.379]. Бюрократизація науки про державне управління в Україні відбувалася в 1997 році через виокремлення наукової галузі 25.00.00 “Державне управління”, в межах якої на сьогодні ідентифікують такі наукові спеціальності [99, С.405-406]:

* 25.00.01 “Теорія та історія державного управління”;
* 25.00.02 “Механізми державного управління”;
* 25.00.03 “Державна служба”;
* 25.00.04 “Місцеве самоврядування”;
* 25.00.05 “Державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку”;

Вивчення змістовних позицій паспортів вказаних наукових спеціальностей свідчать про повне охоплення наукового спрямування “державне управління бюджетною безпекою” такими науковими спеціальностями:

* 25.00.02 “Механізми державного управління”;
* 25.00.03 “Державна служба”;
* 25.00.04 “Місцеве самоврядування”;
* 25.00.05 “Державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку”;

Втім, наукове спрямування “державне управління бюджетною безпекою” носить не тільки міжвидовий характер в межах наукової галузі “державне управління”, а й міжгалузевий, оскільки, в своїх аксіологічній та пізнавальній складових базується на таких наукових спеціальностях, як:

* 08.00.08 – “Фінанси, гроші і кредит”;
* 21.04.01 – “Економічна безпека держави”;

На підставі вищевказаного, вважаємо, що державне управління бюджетною безпекою є певним векторним науково-пізнавальним спрямування державного управління в цілому та державного управління державною безпекою зокрема, що носить міжвидовий та певним чином міжгалузевий характер та вивчає і опрацьовує в межах аксіологічної, пізнавальної та технологічної складових як однойменні систему і процес, так і діяльність з метою формування та систематизації знань щодо державного управління бюджетною безпекою.

Таким чином, державне управління бюджетною безпекою має чотиригранний формопрояв у вигляді: системи, процесу, діяльності та наукового спрямування (рис.....).

4.3. Продовжуючи розгляд теоретичних засад державного управління бюджетною безпекою, звернімося до його функціонально-реалізаційного апарату. Через відсутність жодних розробок в цьому напряму, питання функцій та завдань державного управління бюджетною безпекою, також пропонується розпочати з розгляду функціонального апарату державного управління загалом. Зауважимо, що під функціями державного управління розуміють “специфічний за предметом, змістом і засобом забезпечення цілісний управлінський вплив держави» [99, С.662].

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНОЮ БЕЗПЕКОЮ

***Рис. .... Формопрояв державного управління бюджетною безпекою\****

\*(авторська розробка)

Інші точки зору щодо функцій державного управління представлені наступним чином:

* “об’єктивно зумовлені види владних, цілепокладаючих, організуючих і регулюючих впливів держави (відповідних державних органів, посадових осіб) на керовані об’єкти” [122, С.129-130];
* “складова змісту управлінської діяльності, що характеризується певною самостійністю, однорідністю, складністю та стабільністю владно-організуючого впливу суб’єкта управління, спрямованого на забезпечення життєво значущих потреб об’єкта управління” [132, С.202];
* “самостійні та однорідні складові змісту державно-управлінської діяльності, які відображають окремі напрями цієї діяльності, здійснюються уповноваженими органами (посадовими особами) державного управління і спрямовані на забезпечення виконання цілей і завдань державного управління [134, С.14];
* “стійкі, відносно самостійні, найбільш загальні види діяльності органів державної влади, спрямовані на досягнення цілей державного управління [135, С.81];
* “головні види державно-управлінської діяльності, що виражають і конкретизують владно-організаційну сутність і призначення державного управління” [136, С.27];

Важливим, в контексті випрацювання підходів до функцій державного управління, вбачається висловлена точка зору щодо наявності розділів “кожної з них “по вертикалі” і “по горизонталі”, тобто функціональної структури державного управління» [131,C.88]. На думку автора, як щодо державного управління в цілому, так і зокрема щодо бюджетної безпеки, функціональне навантаження процесу управління має диференціюватись за способом дії на об’єкт (в контексті об’єкту дослідження - бюджету безпеку) та змістом дії на суспільство (зважаючи на суспільне значення державного управління загалом).

Щодо видового визначення функцій державного управління, на розвиток класичних функцій управління Анрі Файоля, Лютер Гулик запропонував таку сукупність останніх [154, С.116]: планування, організація, підбір персоналу, керівництво, координація, звітність, бюджетування. Інші підходи представлені наступним чином:

* головні (політико-адміністративні, економічні, соціальні, гуманітарні), допоміжні (управління персоналом, організаційне та матеріально-технічне забезпечення, забезпечення функціонування бюджетної системи, юридичне забезпечення, технічне забезпечення), командні (прогнозування, відстеження результативності, зв’язки з громадськістю, розробка концепцій і стратегій, організація служб і процедур, контролю і аудиту)[143, С.19];
* головні (спрямовані на виконання завдань), допоміжні (викликані потребами системи управління), командні (пояснюються необхідністю застосуванням влади)[137];
* стимулювання, пріоритетів, прогнозування, фінансово-кредитних способів, методичної допомоги, інформаційного обслуговування, кадрового забезпечення [138, С.15];
* прогнозування (планування), організація (формування системи управління та забезпечення її нормальної діяльності), координація (забезпечення узгодження дій різних учасників відносин у керованій сфері), регулювання (встановлення режиму взаємодії суб’єкта та об’єкта управління), розпорядництво (владне рішення конкретних питань, що виникають у керованій сфері), контроль (спостереження за функціонуванням керованої сфери) [140, С.3; 141, С.254];
* інформаційне забезпечення діяльності державних органів, прогнозування і моделювання, планування, організація, розпорядництво, керівництво, координація, контроль, регулювання, облік [142, С.41-47];
* прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік (статистика), контроль [135, С.80; 143, С.523];
* аналіз, прогнозування, планування, організація, регулювання, контроль [144, С.89];
* загальні (аналіз, прогнозування, планування, організація, регулювання, кадрове забезпечення, контроль), спеціальні (економічні, духовні тощо) [146, С.88];
* загальні (прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік, контроль), спеціальні, допоміжні (кадрове, матеріально-технічне, фінансове забезпечення, діловодство тощо) [122, С.130-133];
* основні (адміністративно-політичні, економічні, соціальні, культурно-освітні), загальні (стратегічне планування, прийняття управлінських рішень, організацію діяльності, мотивацію, контроль), допоміжні (управління людськими ресурсами, фінансова діяльність, бюджетний процес, юридично-судові функції, діловодство і документування, зв’язки з громадськістю) [132, С.210];
* внутрішні (характеризують управління всередині державної управлінської системи), зовнішні (характеризують процес впливу органів державної влади на об’єкт управління); контроль, планування, організація, координація, регулювання, прогнозування, правового моніторингу [155, С.88];

Щодо сучасного розуміння функцій державного управління в цілому найбільш повне дослідження цього питання здійснив Білокур Є.І., який узагальнив існуючі підходи до їх визначення і виокремив наступні з функції державного управління: державне планування, державне регулювання, державний контроль, управління [125,C.2]. Автори Енциклопедії державного управління в межах функції державного управління виокремлюють: загальні (планування, прийняття рішень, мотивація, організація, комунікація, контроль) та спеціальні (їх вид і зміст обумовлюється відповідною сферою, на яку справляється державно-управлінський вплив) [99, С.663].

В контексті означеної проблеми варто навести точку зору фахівців з державного управління економічною безпекою, які щодо останнього виокремлювали такі функції: інформаційну, попереджувальну, практичну, прогностичну, регулюючу, захисну, контрольну [128, С.57-59; 129, С.238].

На думку автора, в контексті об’єкту дослідження, функції державного управління бюджетною безпекою являють собою систему двомірних змістовно-цільових елементів керуючого впливу відповідних суб’єктів державного управління бюджетною безпекою власне на бюджетну безпеку, а також зовнішнього керуючого впливу результату державного управління бюджетною безпекою на суспільство. При цьому функції внутрішнього впливу (загальні) являють собою класичні функції управління загалом, за допомогою яких суб’єкти цілеспрямовано впливають на об’єкт – в даному разі бюджетну безпеку – з метою досягнення відповідного рівня останньої. Саме вони лягли в основу моделі нормативного забезпечення управління бюджетною безпекою (п.1.3), а саме: планування /прогнозування, організація, мотивація, контроль. Функції зовнішнього впливу (специфічні) являють собою векторне дієве спрямування результатів внутрішнього керуючого впливу на зовнішнє середовище в межах суспільства. Зрозуміло, що функції внутрішнього впливу є первісними по відношенню до функцій зовнішнього впливу, оскільки без результату реалізації перших, не можлива дія других.

Для формування функцій зовнішнього впливу державного управління бюджетною безпекою звернімося власне до функціонального апарату бюджетної безпеки. Як зазначалось раніше у п.1.2, ідентифікація місця бюджетної безпеки в сучасному світі має відбуватись за такими сегментами (рис. ...).

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| елемент забезпечення функціонування та існування інституту суверенної держави | інструмент управ-ління державними фінансами, у тому числі бюджетною системою та бюд-жетним процесом | засіб контролю за ста-ном платоспромож-ності та фінансової стійкості держави в частині бюджетних ресурсів і коштів | інформаційне дже-рело суспільства з приводу доречних даних про стан використання кош-тів його індивідів |
| освітньо-наукове спрямування | ***Бюджетна безпека*** | | вид професійної діяльності |
| фактор економічно-го розвитку країни та суб’єктів господарювання | детермінанта соціальної захищеності громадян країни | об’єкт державного управління | складова багатоелементної системи державної безпеки |

***Рис....Місце бюджетної безпеки в сучасному суспільстві\****

\*(авторська розробка)

На підставі його опрацювання, а також в контексті представлених підходів щодо функціонального навантаження державного управління загалом пропонуємо такий склад функцій та завдань державного управління бюджетною безпекою (таблиця....). На підставі наведених позицій, пропонується в основу функціонального апарату державного управління покласти дві групи функцій, при цьому у складі загальних виокремити базові (планування/прогнозування, організація, мотивація, контроль) та спеціальних (інституційна, управлінська, захисна, фінансова, інформаційна, діяльнісна, науково-пізнавальна) (рис.....).

***Таблиця...***

***Функції зовнішнього впливу державного управління бюджетною безпекою\****

|  |  |
| --- | --- |
| Функція | Завдання |
| інституційна | забезпечення існування інституту держави та функціонування інституцій сектору загального державного управління через досягнення та підтримку необхідного рівня бюджетної безпеки |
| управлінська | формування показників щодо бюджетної безпеки для прийняття рішень в сфері державного управління загалом та в контексті окремих напрямів (системою державних фінансів (у тому числі бюджетною системою і процесом); державною безпекою (у тому числі економічною (фінансовою (бюджетною безпекою)) |
| захисна | здійснення захисту бюджетної системи, процесу, механізму країни від загрози, а також прав громадян України, як учасників бюджетного процесу в якості платників податків |
| фінансова | сприяння виконання планів з фінансового забезпечення найголовніших функцій держави |
| інформаційна | забезпечення суспільства в межах реалізації принципу публічності щодо державного управління відповідною достовірною та вірогідною інформацією щодо стану бюджетної безпеки країни |
| діяльнісна | розвиток професіонального напряму в сфері державного управління бюджетною, а отже фінансовою, економічною та державною безпекою |
| науково-пізнавальна | розбудова науки про державне управління бюджетною безпекою |

\*(авторська розробка)

***ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ***

***БЮДЖЕТНОЮ БЕЗПЕКОЮ***

ЗАГАЛЬНІ

(внутрішнього впливу)

СПЕЦІАЛЬНІ

(зовнішнього впливу)

планування/

прогнозування

організація

мотивація

контроль

фінансова

інформаційна

науково-пізнавальна

діяльнісна

інституційна

управлінська

захисна

***Рис...... Схема групування функцій державного управління***

***бюджетною безпекою*** \*(авторська розробка)

Реалізація на практиці запропонованого функціонального апарату дозволить надати чіткого прикладного векторного спрямування майбутнім механізмам державного управління бюджетною безпекою. Для набуття ним більшого цілепокладання подальших наукових дослідів потребують методологічні позиції державного управління бюджетною безпекою.

4.4. Державне управління бюджетною безпекою є досить молодою наукою та практичною діяльністю, якій, як і будь-якій практичній діяльності та науковому спрямуванню, властиві певні історичні передумови та детермінанти виникнення. Слід зауважити, що історичними дослідження в сфері державного управління загалом переймалось чимало вітчизняних вчених, зокрема: В. Авер’янов, А.Антонов, Л.Антонова, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В.Беглиця, О. Борисенко, C. Бєла, Н. Виноградова, А. Дєгтяр, С. Домбровська, О. Євсюков, В.Ємельянов, М.Івашов, О. Іляш, Ю.Кальниш, В. Князєв, Г.Коваль, В. Коврегін, Ю.Ковбасюк, І.Лопушинський, В. Луговий, С. Майстер, Н. Нижник, О. Оболенський, Д.Плеханов, С. Полторак, А. Помази-Пономаренко, І. Приходько, В. Садковий, Г. Ситник, В.Сиченко, С.Сорока, В. Степанов, Ю. Сурмін, С.Хаджирадаєва, Д. Юрковський та інші. Опрацювання питань історії розвитку державного управління економічною безпекою здійснити в своїх працях Л.Акімова, М.Височанський. На тлі отриманих наукових здобутків, повна відсутність досліджень в сфері історії розвитку державного управління бюджетною безпекою, сприймається як прогалина, що гальмує формування повноцінних та дієздатних механізмів останнього. Не знаючи поступу історії, її первинні тактів, не можливо прогнозувати і майбутнє. Відомий французький філософ, письменник, математик, фізик Блез Паскаль стверджував, що: “Минуле і теперішнє – наші засоби, майбутнє – наша мета!” [263, С.]. Отже, проведення дослідження історії розвитку державного управління бюджетною безпекою є вкрай необхідним та актуальним завданням.

Опрацювання чисельних історичних джерел в сфері державного управління, економіки, у тому числі фінансів, а також щодо вітчизняного квазідержавного, а потім державного територіального простору свідчать про повну відсутність будь-яких згадок не тільки про державне управління бюджетною безпекою, а й про бюджетну безпеку [264 - 297]. За такого стану справ наведемо результати поодиноких дослідів вчених з історії економічної безпеки. Так, професор Л.Акімова виокремлює такі етапи розвитку економічної безпеки в Україні [301, 302]:

* І етап (до 1917 року) – формування економічної безпеки;
* ІІ етап (1917-1930 рр.) – розвиток економічної безпеки за умов одержавлення засобів виробництва;
* ІІІ етап (1931 – 1940 рр.) – розвиток методики економічної безпеки підприємств;
* IV етап (1941 – 1991рр.) – розвиток галузевих напрямів економічної безпеки;
* V етап (1991 дотепер) – розвиток економічної безпеки через адаптування вже існуючих методик до нових економічних умов;

Професор В.Франчук пропонує такі етапи розвитку економічної безпеки держави [302]:

* І етап (V ст. до н.е. – ХVІІ ст.н.е.) - теоретико-нормативний характер економічної безпеки держави;
* ІІ етап (ХVІІІ ст. – ХІХ ст.) – економічна безпека держави зосереджується на розподілі матеріальних благ, законів виробництва, збагаченні;
* ІІІ етап (ХІХ ст. дотепер) – економічна безпека держави зосереджує увагу на ролі соціальних інститутів в процесі макроекономічних явищ, забезпеченні мінімізації витрат діяльності;

Науковець М.Височанський відстоює точку зору щодо такої періодизації розвитку державного регулювання в сфері економічної безпеки [303, С.69-70]:

* додержавний період – розпочинається управління економічна безпека через сукупність заходів щодо забезпечення економічного добробуту людей;
* києво-руський період – регулювання економічної безпеки здійснюється через закріплення певних норм у письмових документах;
* литовсько-польський період – проблемність регулювання економічної безпеки в зв'язку з експансією;
* козацько-гетьманський період – накопичення досвіду із регулювання економічної безпеки в межах козацької держави;
* російсько-імперський/австро-угорський період – орієнтація в регулюванні економічної безпеки на інтереси відповідних країн-метрополій;
* радянський період – регулювання економічної безпеки здіснюється на засадах планової централізованої економіки;
* новітній період – розбудова системи державного регулювання економічної безпеки на засадах незалежності країни в ринкових умовах;

Попри вагомі напрацювання всіх вищевказаних вчених, варто зазначити, що “Наука державного управління – продукт сучасного, постіндустріального, насамперед інформаційно-технологічного етапу розвитку суспільства. Тому слід розрізняти історичні передумови та сучасні чинники її виникнення та розвитку.” [266, С.352].

На нашу думку такими історичними передумовами виникнення державного управління бюджетної безпекою в Україні стали наступні історичні факти та події: формування державних фінансів, перед усім бюджетної системи на території, що тепер входить до складу України, та, безумовно, розвиток державного управління.

Огляд історії державного управління та економічної історії України свідчить про зародження державного управління та державних фінансів на стародавніх територіях теперішньої України в грецьких колоніях-факторіях Ольвії, Тірі, Херсонесі, Теодосії, Пантікапеї, Фаногорії, Танаїсі, які були утворені на Кримському півострові близько VIІ ст. до Різдва Христового; ці міста-держави вирізнялись досить прогресивним та добре розвинутим політичним ладом та економічним устроєм [109, С.27]. Структура функціонально-управлінського апарату держави та пріоритети державної казни передбачали спрямування коштів останньої на фінансування релігійних, військових та культурних заходів суспільного характеру; в той же час за рахунок коштів останньої здійснювалась оплата суспільних обов’язків та утримання неімущих громадян [109, С.29]. Найбільш розвинута у недалекому майбутньому антична держава північного Причорномор’я Ольвія Понтійська мала дві гілки влади, а також власну державну фінансову систему, в межах якої здійснювалось карбування грошей [272, с. 57]. Законодавча влада реалізовувалась через Народні збори та Рада, виконавчу — магістратури-колегії з колегією архонтів на чолі, обрання яких відбувалось на народних зборах [109, с. 29-30]. Керівництво державними фінансами здійснювали [288, с. 130]: Вища колегія, колегії семи (здійснювали нагляд за надходженням податків, мита, штрафів, добровільних пожертвувань, платежів за орендоване державне майно; управління храмовою казною; розподіл та фінансове забезпечення управлінського апарату держави; організацію державних свят та спортивних змагань; нагородження громадян; будівництво та ремонт споруд; заготівлю продуктів харчування у неврожайні роки), колегія дев’яти (здійснювала управління державними цінностями та священною казною, карбування монет, надходженням доходів від жертвоприношень), Верховний розпорядник фінансів.

Закінчуючи екскурс в стародавню історію, зазначимо, що попри надзвичайно цікаві гіпотези щодо первісності та правонаступності української державності, першим найбільш вагомим та потужним державним утворенням на території сучасної України стала Київська Русь [159, С.23; 304]. Зауважимо, що переважна більшість вчених-фінансистів констатують факт утворення вітчизняної системи державних фінансів саме в цей період [275, С.49; 279, С.51]. Перші ж згадки про бюджет, як головний фінансово-плановий документ країни, а точні про його прообраз – кошторис, зустрічаються у письмових історичних свідченнях від 1654 року, при цьому вони були загальної та міської форми і складались у вигляді звіту за минулий рік, що мав довільну форму [109, c. 43].

Слід зазначити, що не зважаючи на послідовний та поступовий розвиток системи державних фінансів в Україні (як частини території тих чи інших країни), на протязі подальших віків, жодних свічень про діяльність або наукове спрямування з державного управління бюджетною безпекою ми не знаходимо. І навіть переважна більшість десятирічь ХХ ст. не стали відправними етапами щодо процесу розвитку останніх на вітчизняному професійно-науковому просторі.

Отже, попри, безумовно схвальне бажання щодо піднесення рівня впливу нашої країни в історичній ретроспективі на геополітичному просторі, слід визначати, що всі перераховані історичні передумови набули реальної дієвості за формування головного сучасного чинника виникнення та розвитку державного управління бюджетною безпекою - здобуттям Україною незалежності. За цих умов, до сучасних чинники виникнення державного управління бюджетною безпекою доречно віднести головну детермінанту, а саме - початок нового етапу державотворення в України наприкінці ХХ ст., а також її похідні, зокрема:

* розбудова вітчизняної системи державних фінансів, у тому числі бюджетної системи;
* розвиток державного управління в Україні;
* виникнення напряму безпековедення в сфері державних відносин України;

Втім, не зважаючи на офіційну точку зору, незалежність України здобула ще у 1990 році, оскільки саме 16 липня 1990 Верховна Рада Української РСР прийняла Декларацію про державний суверенітет України. Слід зауважити, що цей документ закріплював положення, що ознаменували початок розвитку не тільки незалежних державотворчих процесів, а й фінансових та безпекових. Так, цим документом було проголошено [305]:

* “державний суверенітет України як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах»;
* економічну самостійність, що проявлялась у «самостійному визначенні свого економічного статусу і закріпленні його в законах»; «виключному праві народу України на володіння, користування і розпорядження національним багатством України»; “самостійному створенні банкової (включаючи зовнішньоекономічний банк), цінової, фінансової, митної, податкової системи, формуванні державного бюджету,… впровадженні своєї грошової одиниці»;
* порядок екологічної, зовніщньої та внутрішньої безпеки, за яким, зокрема щодо останніх було закрілено право на власну збройні сили, внутрішні війська та органи державної безпеки;

Значення цього документу важко недооцінити; так, академік В.Гончаренко зазначав: “норми цього історичного правового акту мали за змістом, безперечно, конституційних характер” [306, С.89].

Прийняття Декларації спричинило поштовх не тільки до удосконалення основного нормативного акту країни того часу Конституції УРСР, який вже в жовтні було доповнено положенням щодо покладання повноважень щодо безпеки країни на державні органи та визначення цих повноважень законодавством (ст.30) [307], а й до початку розбудови вітчизняної бюджетної системи, а саме: вже наприкінці 1990 року Верховна Рада УРСР приняла Закон УРСР “Про бюджетну систему Української РСР”, який закріплював основи організації бюджетної системи суверенної Республіки і включав розділи [308]:

* І “Загальну положення” (ним закріплювались основи бюджетного устрою, фінансових взаємовідносин, а також складання, затвердження і виконання республіканського і місцевих бюджетів);
* ІІ “Республіканський бюджет (в ньому будо прописано характеристику республіканського бюджету, джерела формування його доходів, видатки республіканського бюджету, порядок складання останнього, затвердження та виконання республіканського бюджету, звітування про його виконання);
* ІІІ “Бюджети місцевих рад (в цьому розділі будо прописано характеристику місцевих бюджетів, джерела формування їх доходів, їх видатки, порядок складання місцевих бюджетів, виконання місцевих бюджетів, звітування про їх виконання);
* ІV “Позабюджетні фонди” (прописано порядок утворення позабюджетних фондів);

Аналіз представленого документу свідчить про такі принципові позиції в контексті об’єкту дослідження, що полягають у закріпленні: повної суверенності бюджетної системи України; організації виконання бюджетів за Радою Міністрів УРСР через Міністерство фінансів УРСР, міністерства, державні комітети, відомства, місцеві Ради народних депутатів Української РСР та їх виконавчі комітети; повноважень щодо забезпечення надходження всіх доходів бюджетів та ефективності здійснених видатків бюджетів за Міністерством фінансів УРСР, міністерствами, державними комітетами, відомствами, місцевими Радами народних депутатів Української РСР та їх виконавчими комітетами; здійснення видатків на утримання державної та місцевих рад і державного та місцевого управління Української СРС, судів та прокуратури.

Жодної згадки про бюджетну безпеку в цьому документі немає, втім, первісний статус останньої серед інших складових національної/державної безпеки (через вищевказані положення щодо складу видатків республіканського та місцевих бюджетів), було вперше і на довгі роки закріплено в цьому Законі України [308]. Випереджуючи наступні події, зауважимо, що Бюджетний кодексом України 2001 року було остаточно і однозначно закріплено це положення через ст.87, в якій зазначено [315]: “до видатків, що здійснюються з Державного бюджету України, належать видатки на: ....правоохоронну діяльність та забезпечення безпеки держави” (в цій же редакції воно зберіглось і у діючого Бюджетному кодексі [55]).

В 1992 році розпорядженням Президента України було утворено перший орган виконавчої влади з питань національної безпеки - Раду національної безпеки України; його основними інституційними характеристиками стали [310]:

* ***Статус*** – консультативно-дорадчий орган при Президенті України в межах системи органів виконавчої влади;
* ***Головне завдання*** – підготовка пропозицій та проектів рішень щодо реалізації політки у сфері захисту національних інтересів та забезпечення національної безпеки;
* ***Нормативно-правове забезпечення діяльності*** – Конституція України, закони України, укази та розпорядження Президента України;
* ***Основні напрями діяльності*** – “підготовка проекту щорічної Доповіді Президента України про забезпечення національної безпеки України як програмного документа з питань внутрішньої, зовнішньої та воєнної політики для органів державної виконавчої влади, а також для розробки правових актів у сфері захисту національних інтересів від зовнішніх та внутрішніх загроз; організація роботи постійних та тимчасових міжвідомчих комісій, що утворюються Радою на функціональній чи регіональній засадах як один із важливих інструментів по виробленню проектів рішень Президента України з питань національної безпеки України; розробка пропозицій щодо забезпечення захисту конституційного устрою, державного суверенітету та територіальної цілісності України”;
* ***Основні функції*** – «визначення життєво важливих національних інтересів і виявлення джерел внутрішньої та зовнішньої загрози об'єктам національної безпеки України; розробка пропозицій щодо основних напрямів стратегії забезпечення національної безпеки України і організація підготовки програм її забезпечення; розробка пропозицій щодо взаємодії між органами законодавчої   
  та виконавчої влади у питаннях забезпечення національної безпеки України; підготовка матеріалів Президенту України щодо стану національної безпеки України, загроз національним інтересам та заходів їх попередження та усунення; підготовка рекомендацій Президенту України для прийняття рішень з питань внутрішньої та зовнішньої політики у сфері забезпечення національної безпеки; прогнозування імовірних наслідків рішень Президента України, що готуються з питань національної безпеки; підготовка проектів оперативних рішень, спрямованих на   
  запобігання надзвичайним ситуаціям, які можуть спричинити суттєві соціально-політичні, економічні, воєнні, екологічні та інші наслідки, та проектів рішень щодо організації їх ліквідації; підготовка пропозицій Президенту України з питань введення,   
  продовження або відміни надзвичайного стану; підготовка висновків щодо законопроектів, які стосуються питань національної безпеки України; розробка пропозицій щодо координації діяльності державних органів виконавчої влади у процесі реалізації рішень у сфері забезпечення національної безпеки України та оцінка їх ефективності; контроль за реалізацією програм з питань забезпечення національної безпеки України; розробка пропозицій щодо удосконалення системи забезпечення національної безпеки України шляхом реформування існуючих або створення нових органів цієї системи»;
* ***Права*** – «одержувати безперешкодно і безкоштовно від державних органів, підприємств, установ, організацій, а також недержавних структур інформаційно-аналітичні та інші матеріали, що стосуються питань національної безпеки України; залучати на контрактній основі до виконання завдань Ради відповідні державні органи, громадські об'єднання та інші організації і їх підрозділи, експертні колективи, окремих провідних вітчизняних і зарубіжних учених, висококваліфікованих спеціалістів практиків»;

Даний нормативний документ не тільки визначив та унормував організаційні положення діяльності вказаного органу, а й ст.5 визначив за базову науково-дослідну установу, що адресно займається дослідженнями з питань національної безпеки, національний інститут стратегічних досліджень при Президенті України. Не зважаючи на наявну на перший погляд певну монополізацію наукових досліджень в зазначеній галузі, саме це положення дало визначальний поштовх для останніх, зокрема: активізація наукових публікацій з проблематики національної безпеки розпочинається саме з цього моменту [298, С.87].

В цей же період відбувається становлення державного управління бюджетною безпекою як виду діяльності через прийняття Закону України “Про державну службу”, в якому закріплюються положення щодо [332]: загальних положень; державної політики у сфері державної служби; правового статусу державних службовців органів та їх апарату; проходження державної служби в державних органах та їх апарату; службової кар’єри; припинення державної служби; матеріального та соціально-побутового забезпечення державних службовців; відповідальності за порушення законодавства про державну службу. Опрацювання вказаного документу свідчить про досить глибинний та усебічний підхід при його формуванні.

Надалі нормативне забезпечення вищевказаної Ради зазнало змін у 1994 році з введенням в дію “Положення про раду національної безпеки при Президентові України”, яким було суттєво розвинуто основні завдання вказаного колегіального органу на користь [311]: “аналізу поточного стану і тенденцій розвитку зовнішньо- та внутрішньополітичної ситуації, визначення на цій основі пріоритетних напрямів забезпечення національної безпеки; комплексної оцінка потенціальних і реальних загроз національним інтересам, планування дій щодо попередження і нейтралізації цих загроз, розробка заходів такої протидії та формування ефективних механізмів їх реалізації; розгляду актуальних проблем національної безпеки та підготовка рекомендацій для прийняття Президентом України відповідних рішень; організації міжвідомчої взаємодії та координація зусиль органів державної виконавчої влади в сфері забезпечення національної безпеки.». На успішну реалізацію вказаних завдань базовою науково-дослідною установою було визначено Центр стратегічних досліджень з проблем національно безпеки.

Втім, невдовзі (у 1996 р.) з прийняттям Конституції України вказаний орган змінює свою назву згідно основного закону України на Раду національної безпеки і оборони України, ст. 107 якого і визначає її основну функцію - координація та контроль діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки та оборони, а також її основні організаційні положення функціонування [24]. Окрім того, першою редакцією Конституції закріплено такі положення щодо національної/державної (а отже і бюджетної) безпеки [24] :

* Статус Верховної ради України щодо: затвердження загальної структур, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України; затвердження законодавства в галузі національної безпеки;
* Статус Президента України щодо: забезпечення та національної безпеки; керівництва у сфері національної безпеки, а також Радою безпеки і оборони України;
* Статус Кабінету Міністрів України щодо: здійснення заходів одо забезпечення національної безпеки;

На реалізацію положень ст. 107 Конституції України Указом Президента України у тому ж 1996 році вводиться в дію Тимчасове Положення про Раду національної безпеки і оборони України, яким, зокрема, визначено такий склад головних завдань вказаного координаційного органу з відповідних питань [312]: «забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері національної безпеки і оборони України; аналіз стану і тенденцій розвитку зовнішньо- та внутрішньополітичної ситуації, визначення на цій основі стратегії та пріоритетних напрямів забезпечення національної безпеки і оборони; комплексна оцінка та прогноз потенційних і реальних загроз державному, економічному, суспільному, оборонному, інформаційному, ядерному, екологічному та іншим видам і об'єктам безпеки України; планування, організація та контроль за здійсненням заходів політичного, економічного, воєнного, соціального, науково-технічного та іншого характеру, адекватних цим загрозам; розгляд питань фінансування витрат на національну безпеку і оборону, а також контроль за витрачанням відповідних коштів; розгляд проектів законів України та указів Президента України, інших нормативних актів, наказів і директив Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, концепцій, доктрин, державних програм у сфері національної безпеки і оборони України тощо; підготовка пропозицій щодо вдосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони України, у тому числі щодо утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у даній сфері; підготовка пропозицій щодо оголошення стану війни, загальної або часткової мобілізації, введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, а також щодо оголошення в разі потреби окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації; координації наукових досліджень у галузі національної безпеки і оборони; розгляд і вирішення інших актуальних проблем національної безпеки і оборони України». Отже, як бачимо, діяльність Ради національної безпеки і оборони України не тільки розширилась формально за рахунок поєднання Ради національної безпеки України та Ради оборони України, а й через деталізацію функцій і повноважень, зокрема шляхом: визначення видів безпеки, а отже і відповідних спрямувань заходів; розширення умовно-регуляторних прав щодо розгляду широкого кола проектів вітчизняних нормативно-правових актів; розширення адміністративних функцій щодо пропозицій з утворення, реорганізації та ліквідації органів влади у відповідній сфері; закріплення положення з координації наукових досліджень вказаній галузі (базовими державними науково-дослідженими установами визнано Центр стратегічного планування та аналізу та національний інститут стратегічних досліджень).

Наступні два роки ознаменувався не тільки деякими змінами вказаного нормативного документу, а й прийняття, згідно ст. 107 Конституції України, цілої низки визначальних нормативно-правових документів, як то: Концепції (основи державної політики) національної безпеки України (1997р.), Закону України “Про Раду національної безпеки та оборони України” (1998р.).

Першим документом нормативним документом було: охарактеризовано поняття національної безпеки, об’єкти та принципи забезпечення національної безпеки; визначено національні інтереси України; деталізовано загрози у різних сферах життя країни; основні напрями державної політики у різних сферах; описано систему забезпечення національної безпеки. Зауважимо, що попри відсутність ідентифікованих загроз в економічній сфері щодо бюджетного спрямування, в частині напрямів державної економічної політики вказано на необхідність “недопущення незаконного використання бюджетних коштів і державних ресурсів, їх перетікання в тіньову економіку” [313]. Важливим положенням вказаного документу є також закріплений суб’єктний склад системи забезпечення національної безпеки, до якого віднесено: народ України, Верховна Рада України, Президент України, Рада національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України, Прокуратура України, Національний банк України, міністерства та ніші центральні органи виконавчої влади, Збройні Сили України, Служба безпеки України, Національна гвардія України, Прикордонні війська України тощо.

Закон України “Про Раду національної безпеки і оборони України”, дублюючи Указ Президента України “Про Раду національної безпеки і оборони України”, але не відміняючи його дію, закріпив уточненні положення щодо [252]: функцій і компетенції, склад і структуру, порядок функціонування Ради національної безпеки і оборони України (розгляд його положень в контексті об’єкту дослідження було здійснено в розділі 2).

Удосконалення бюджетної системи, процесу, механізмів, у тому числі запровадження казначейської системи обслуговування Державного бюджету [314], призвело до необхідності перегляду унормованих підходів до її управління. Оновлені положення знайшли відображення у Бюджетному кодексу України в розрізі таких структурних елементів - глав останнього [315]: загальні положення; бюджетна система України та її принципи; запозичення; бюджетний процес та його учасники; Державний бюджет України; складання проекту Державного бюджету України; розгляд та прийняття Державного бюджету України; виконання Державного бюджету України; внесення змін до Закону про Державний бюджет України; бухгалтерський облік та звітність про виконання Державного бюджету України; надходження та витрати місцевих бюджетів; складання, розгляд, затвердження, виконання та звітність місцевих бюджетів; міжбюджетні відносини; розмежування видатків між бюджетами; розрахунок видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; міжбюджетні трансферти; контроль за дотриманням бюджетного законодавства; відповідальність за бюджетні правопорушення; прикінцеві положення. Попри будь-яку відсутність згадок про бюджетну безпеку, слід акцентувати на закріпленні вперше ст.87 цього нормативного документу здійснення видатків на забезпечення державної безпеки за рахунок Державного бюджету України.

Наступним кроком у розбудові державного управління бюджетної безпекою стало прийняття Закону України “Про основи національної безпеки України” (2003р.) та підписання указу Президента України “Про Стратегію національної безпеки України” (2007р.).

Перший нормативно-правовий акт визначає однойменні позиції в контексті таких структурних елементів змісту документу [316]: визначення термінів; правова основа національної безпеки; об’єкти національної безпеки; суб’єкти забезпечення національної безпеки; принципи забезпечення національної безпеки; пріоритети національних інтересів; загрози національним інтересам і національній безпеці України; основні напрями державної політики з питань національної безпеки; повноваження суб’єктів забезпечення національної безпеки; основні функції суб’єктів забезпечення національної безпеки; контроль за здійсненням заходів щодо забезпечення національної безпеки; прикінцеві положення. Аналіз представленого документу свідчить про відсутність будь-яких згадок щодо бюджетної безпеки крім непрямого натяку в межах визначених напрямів державної політики з питань національної безпеки в сфері економіки в такій редакції “забезпечення збалансовано розвитку бюджетної сфери” [14].

Другий нормативний акт в розрізі своєї структури (1.Загальні положення; 2. Принципи забезпечення національної єдності та захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх та внутрішніх загроз; 3. Стратегічні цілі, пріоритети та завдання політики національної безпеки; 4. Механізми реалізації державної політики національної безпеки) являє собою досить цінний документ, що демонструє активацію розбудови більшості функцій державного управління національною/державною/економічною/ фінансовою та бюджетною безпекою опосередковано. Так, в контексті об’єкту дослідження важливими вбачаються такі положення щодо [317]:

* визнання складного стану економічної безпеки (остання вперше ідентифікується в вітчизняних нормативних-правових актах саме в даному документі), у тому числі через недосконалість контролю за використанням бюджетних асигнувань;
* необхідності реформування інститутів сектору безпеки, у тому числі шляхом “...забезпечення бюджетного фінансування сектору безпеки як цілісної системи в обсягах, достатніх для його реформування і розвитку”;
* удосконалення системи управління національною безпекою через: 
  + вдосконалення однойменного законодавства шляхом: “приведення законодавства з питань національної безпеки і оборони у відповідність із Конституцією України; законодавчого уточнення завдань і функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки..; розвитку правових засад управління національною безпекою через розробку відповідних законів, концепцій, доктрин, стратегій і програм..; розробка та прийняття нових редакцій Кримінального і Кримінально-процесуального кодексів України, законів України “Про державну службу України”, “Про Службу безпеки України”, інші органи сектору безпеки, нових законів "Про профілактику злочинності", "Про перехоплення телекомунікацій" тощо, внесення змін і доповнень до Кодексі про адміністративні правопорушення;
  + “підвищення ефективності планування, координації і контролю за діяльністю суб'єктів забезпечення національної безпеки та їх відповідальності шляхом: уточнення і чіткого розмежування завдань і сфер відповідальності суб'єктів забезпечення національної безпеки; оптимізації системи стратегічного, соціально-економічного .....планування; посилення прогностичної функції системи управління національною безпекою; підвищення ефективності діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки з упереджувального отримування інформації для своєчасного виявлення існуючих і нових типів внутрішніх і зовнішніх загроз, розробка дієвих заходів щодо їх запобігання та нейтралізації; інформаційно-аналітичної підтримки діяльності органів державної влади, насамперед в умовах кризових і надзвичайних ситуацій, в тому числі особливого періоду; розробка та впровадження загальнодержавної системи визначення та моніторингу порогових значень показників (індикаторів), що характеризують рівень захищеності національних інтересів у різних сферах життєдіяльності та виникнення реальних загроз національній безпеці; проведення комплексного огляду сектору безпеки; впровадження системи порівняльного аналізу стану секторів безпеки України, країн-сусідів та розвинутих країн;”
* пріоритетних напрямами фінансування реалізації політики національної безпеки, до яких віднесено: реформування та розвиток органів сектору безпеки; “підготовка кадрів для органів державної влади, наукових кадрів вищої кваліфікації відповідно до визначених Стратегією пріоритетних напрямів».

На реалізацію намічених напрямів удосконалення системи управління національною безпекою вже до кінця 2007 року було сформовано та затверджено наказом Міністерства економіки України “Методику розрахунку рівня економічної безпеки України [70]. В зазначеному нормативному документі вперше [70]: наведено чітку структуру економічної безпеки (макроекономічна, фінансова, зовнішньоекономічна, інвестиційна, науково-технологічна, енергетична, виробнича, демографічна, соціальна, продовольча, безпеки), надано визначення всім її видам, визначено супідрядність бюджетної безпеки (складова фінансової безпеки (“стан бюджетної, грошовокредитної, банківської, валютної системи та фінансових ринків, який характеризується збалансованістю, стійкістю до внутрішніх та зовнішніх загроз, здатністю забезпечити ефективне функціонування національної економічної системи та економічного зростання”), що є, в свою чергу, складовою економічної безпеки), надано визначення власне бюджетної безпеки (“стан забезпечення платоспроможності держави з урахування балансу доходів та видатків державного та місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів”), наведено підходи до визначення інтегрального індексу економічної безпеки, а також індикатори та порогові значення індикаторів стану всіх видів економічної безпеки (у тому числі бюджетною безпеки), а також встановлено порядок регламент розрахунку рівня економічної безпеки, а саме: щоквартально Міністерством економіки України на підставі даних статистичного обліку Державного комітету статистики України, Державної податкової адміністрації, Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України, Міністерства палива та енергетики України, Міністерства фінансів України, Національного банку України. Віддаючи належне кропіткій та титанічній праці фахівців, що створювали викладену в цьому нормативному акті методику, уникнемо її критичного аналізу, який пропонується провести в окремому наступному пункті цього розділу.

Як зазначалось вище, одним із сучасних чинників виникнення державного управління бюджетною безпекою є розбудова вітчизняної системи державних фінансів. Кінець 2007 року ознаменувався вагомими кроками в сфері реформування системи управління державними фінансами, яке триває дотепер. Чисельні нормативні акти, що супроводжували весь пакет змін за цей період (Про схвалення Стратегії модернізації системи управління державними фінансами: Розпорядження Кабінет Міністрів України від 17.10.2007 № 888-р; Угода про позику (Проект модернізації державних фінансів) між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку (25.03.08 р.): Закон України № 591-VI від 24.09.2008; Про схвалення Концепції розвитку системи управління державними фінансами: Розпорядження Кабінет Міністрів України від 03.08.12 № 633-р; Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.13 № 774-р; Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 №142-р) визначали різновекторні напрями та завдання на шляху розбудови ефективної системи управління державними фінансами, а отже потужної вітчизняної системи державних фінансів [318 - 322]. Одним з найважливіших показників дієвості, результативності та стабільності системи державних фінансів виступає бюджетна безпека. За цих умов опрацювання положень модернізації системи управління державними фінансами, в контексті реалізації завдань державного управління бюджетною безпекою вбачається актуальним та своєчасним.

Нагадаймо, що в цілому під: державними фінансами розуміють “підсистему фінансових відносин, які базуються на процесі створення, розподілу та перерозподілу вартості валового внутрішнього продукту та частини національного багатства, з метою формування, розподілу та використання централізованих та децентралізовані фонди та гроші держави в рамках різних економічних суб'єктів на різних рівнях її системи з метою виконання її конституційних функцій та завдань» [324]; системою управління державними фінансами розуміють «…сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу держави на формування й використання централізованих і децентралізованих фондів фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні державних органів управління» [274]. В контексті об’єктно-суб’єктного підходу важливим є єдність суб’єкти та об’єктів цих відносин, а також розуміння, що процес управління передбачає як управління об’єктами, так і власне організацію діяльності суб’єктів управління [325]; втім такий підхід не знайшов повного відображення в блоці документів уряду фінансового характеру, що стали відправними у розбудові вищевказаного етапу розвитку державних фінансів [318 - 322]. Аналіз вказаних нормативних документів свідчить про те, що таке ігнорування не є поодиноким: вивчення останніх свідчить про суцільне забуття згідно тексту документів терміну «бюджетна безпека». Водночас саме ці документи призвані були відбивати основні механізми, напрями і завдання державного управління в сфері бюджетної безпеки, оскільки вони виступають формальним результатом державної політики в зазначені сфері.

Звернімося до першого з вказаних документів, а саме Стратегії модернізації системи управління державними фінансами, затвердженою розпорядження Кабінет Міністрів України від 17.10.2007 № 888-р. Попри закріплений статус фінансової безпеки (а отже, і бюджетної безпеки як складової останньої) в якості похідної ефективної системи управління державними фінансами, і заявлені необхідність досягнення такого стану, за мету обрано “...удосконалення нормативно-правового забезпечення і створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи управління державними фінансами” [318; 324].

Наступний нормативний документ, ратифікований Законом України від 24.09.2008 № 591-VI, містив дві змістовні частини, які, фактично являли собою два основі напрями модернізації, а саме: зміцнення інституційної спроможності та функціональної ефективності суб’єктів управління (серед них виокремлено Міністерство фінансів, Контрольно-ревізійне управління України, Державне казначейство України; розробка інтегрованої системи управління державними фінансами [319; 324; 326].

Унаслідок реалізації положень вказаних документів були здійснені кроки з модернізації бюджетних системи, процес та механізмів, що знайшло своє відображення у формалізованих положенням нового Бюджетного кодексу України, прийнятому у 2010 році [55]. Оскільки його аналіз було проведено в п.1.3, зауважимо, що наведені нормативні акти з питань державних фінансів жодним чином не відбивають положення бюджетної безпеки та управління нею.

В процесі реалізації останнього з вищевказаних документів з питань управління державними фінансами було виявлено певну сукупність проблем на подолання яких та розвиток вже закріплених раніше напрямів було сформовано Концепцію розвитку системи управління державними фінансами (2012р.) [320; 327]. Уникаючи розгляду мети Концепції, яка є зрозумілою із назви, зазначимо, що основними напрямами розвитку системи управління державними фінансами за оновленим підходом виступили [320; 324; 327]: “розширення повноважень Рахункової палати як незалежного державного органу фінансового контролю у частині здійснення контролю в межах виконання як Державного, так і місцевих бюджетів; запровадження дієвого механізму управління бюджетним процесом: подальшого розвитку програмно-цільового методу в бюджетному процесі; удосконалення системи стратегічного планування на рівні головних розпорядників бюджетних коштів; проведення моніторингу імплементації нормативно-правових актів у сфері державного внутрішнього фінансового контролю, прийнятих відповідно до Бюджетного кодексу України; створення системи контролю та моніторингу за наданням державної допомоги суб'єктам господарювання; реформування та удосконалення сфери державних закупівель шляхом: забезпечення належної прозорості та унеможливлення проявів дискримінації під час проведення процедур закупівель; сприяння сталості законодавства; забезпечення оптимального та ефективного використання державних коштів; забезпечення своєчасного відшкодування податку на додану вартість; посилення контролю за квазіфіскальними операціями; спрощення доступу громадськості до інформації з питань бюджету; запобігання проявам корупції у сферах використання державного майна та бюджетних коштів”. Попри розширення складу завдань щодо розвитку системи управління державними фінансами слід відзначити декларативних характер даного документу. Намічені вектори потребували деталізації плану дій на предмет засобів реалізації мети, заходів із виконання перерахованих завдань, очікуваних результатів та ризиків реалізації програми дій, а також, врешті решт, чіткого визначення об’єктно-суб’єктного поля [320; 324].

На тлі повного ігнорування питань бюджетної безпеки вищевказаними документами сфери державних фінансів, дивним і навіть не зовсім послідовним щодо них вбачається прийняття та затвердженням розпорядженням Кабінету Міністрів України Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері з різницею у два тижня поспіль по відношенню до Концепції розвитку системи управління державними фінансами. Такий стан речей свідчить про відсутність координації дій не тільки в межах системи органів виконавчої влади України в цілому, а й в Кабінеті Міністрів України зокрема.

Концепції забезпечення національної безпеки в контексті об’єкту дослідження визначає [102]:

* проблему, що потребує розв’язання (захист національних інтересів в фінансовій сфері набуває актуальності через сукупність обставин та значне підвищення вірогідності зовнішніх та внутрішніх загроз: вплив світових криз на фінансову систему держави; низький рівень бюджетної дисципліни і незбалансованість бюджетної системи; визначення статусу бюджетної безпеки як частини національної безпеки у фінансовій сфері; ідентифікація власне проблеми – “недостатньо ефективне застосування механізмів, спрямованих на нейтралізацію, мінімізацію впливу та усунення явищ і чинників, що призводить до створення зовнішніх та внутрішніх загроз національній безпеці у фінансовій сфері”);
* шляхи і способи розв’язання проблеми (виконання Програми економічних реформ на 2010-2014 роки (не містить жодних вказівок на бюджетну безпеку); визначення чітких середньострокових макроекономічних цільових показників);
* безпека у бюджетній сфері (опис проблемних позицій по факту 2012 року; наголошення на необхідності формування “цілісних підходів, визначення заходів та критеріїв проведення бюджетної політики”; визначення власне таких заходи, зокрема: “забезпечити відповідність цілей бюджетної політики фінансовим можливостям держави; посилити контроль за цільовим і ефективним використанням бюджетних коштів; забезпечити дотримання індикативних прогнозних показників державного бюджету на середньострокову перспективу; завершити проведення пенсійної реформи з метою збалансування бюджету Пенсійного фонду України та забезпечення його бездефіцитності; припинити надання державної підтримки державним монополіям як шляхом виділення коштів безпосередньо з бюджету, так і шляхом утримання цін на їх продукцію на економічно необґрунтованому рівні та надання інших привілеїв»; закріплення орієнтовної мети щодо щорічного скорочення дефіциту державного бюджету з досягненням рівня 0,8% ВВП в 2013 р. та близько 1% в 2014р.);
* очікувані результати (забезпечення захисту національних інтересів в фінансовій, а отже і бюджетній сфері; розроблення механізму управління ризиками в фінансовій, а отже і бюджетній сфері; мінімізація наслідків глобальних загроз);

Аналіз представлених положень свідчить про їх практичне не виконання у часі і просторі; втім, такий стан речей ще раз підкреслює важливість і необхідність даного дослідження.

2013 рік відзначився прийняттям розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.08.13 № 774-р Стратегії розвитку системи управління державними фінансами. Вказаним нормативним документом чітко визначено складові системи управління державними фінансами, які в контексті об’єктно-суб’єктного підходу можливо ідентифікувати наступним чином [321; 324]: об’єкти: податкова система; середньострокове бюджетне прогнозування, середньострокове бюджетне планування, програмно-цільовий метод, стратегічне планування на рівні міністерств, інших головних розпорядників бюджетних коштів; управління ліквідністю державних фінансів та державним боргом; квазіфіскальні операції; система бухгалтерського обліку в державному секторі; система державних закупівель; державні інвестиції; державний внутрішній фінансовий контроль; незалежний зовнішній фінансовий контроль; протидія корупції; доступ громадськості до інформації з питань бюджету; суб’єкти: держава в особі органів державної влади, зокрема Рахункової палати, Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Міністерство доходів і зборів України, Міністерство економічного розвитку України, Міністерство юстиції України, суб’єкти господарювання та громадськість. В розрізі кожного з об’єктів визначено: мету розвитку відповідної складової, опис ситуації щодо неї, визначено існуючі проблеми, сформовано завдання і заходи, очікувані результати та ризики, що можуть перешкодити виконанню завдань. Втім, щодо бюджетної безпеки жодних згадок немає, крім дублювання констатації автором її похідної ролі від ефективної системи управління державним фінансами.

В цьому ж році, з метою з метою уточнення методики обрахунку економічної безпеки наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України затверджується Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, які, у тому числі містять положення і щодо бюджетної безпеки та її обчислення [26] (їх розгляд буде здійснено у п.3.2).

Наступним кроком на розбудову державного управління бюджетною безпекою стало прийняття Стратегії національної безпеки у 2015р., яка жодним чином не торкалась питань економічної безпеки загалом [323]. Втім, прописане завдання з «підготовки Радою національної безпеки і оборони України разом із Національним інститутом стратегічних досліджень та поданні в установленому порядку пропозиції щодо системи індикаторів (показників) стану національної безпеки» носило загальний всеохоплюючий характер; втім воно не було реалізовано.

Важливим етапом у розвитку державного управління в цілому стало прийняття наприкінці 2015р. оновленого Закону України “Про державну службу”.

На виконання попередніх рішень в сфері управління державними фінансами у 2017 році розпорядженням Кабінету Мінстрів України було схвалено діючу Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки, що передбачає [322; 324; 329]: «повноцінне впровадження стратегічного та середньострокового бюджетного планування, що забезпечить розподіл ресурсів відповідно до визначених пріоритетів держави та посилення загальної бюджетно-податкової дисципліни; запровадження дієвої системи планування і оцінювання виконання державного бюджету, підвищення ролі й відпо відальності го ло вних розпорядників бю джетних ко штів що до визначення пріоритетів своєї діяльності та ефективного використання таких коштів для їх досягнення; підвищення ефективності державних видатків завдяки проведенню ком плексного аналізу доцільності та ефективності видатків і зміни підходів щодо їх здійснення шляхом переходу від утримання установ до надання якісних державних послуг; підвищення якості та ефективності адміністрування податків і зборів та рівня дотримання вимог податкового законодавства; посилення контролю за фіскальними ризиками та здійснення заходів для їх мінімізації, зокрема, щодо державних підприємств, державних гарантій та інших умовних боргових зобов’язань; забезпечення стратегічного розподілу та проведення моніторингу державних інвестицій; підтримка процесу бюджетної децентралізації шляхом забезпечення чіткого розподілу відповідних повноважень і ресурсів, а також забезпечення підзвітності місцевих бюджетів; підвищення рівня управлінської підзвітності та ефективності внутрішнього контролю і аудиту в органах влади на центральному та місцевому рівні», реалізація яких у розрізі складових та в загальному контексті процесів модернізації системи управління державними фінансами має сприяти: «скороченню дефіциту операцій сектору загальнодержавного управління і зниження темпів приросту державного боргу у середньостроковій перспективі та їх утримання на прийнятному рівні; забезпеченню послідовності та передбачуваності бюджетної та податкової політики; підвищенню якості надання державних послуг та ефективності державних інвестицій під час забезпечення більш раціонального використання ресурсів». Аналіз представлених положень свідчить про закріплені в них непрямі механізми впливу в контексті державного управління бюджетною безпекою. Втім, уникання звернення до категорії власне “бюджетна безпека”, як керованого об’єкту, призводить і до не можливості формування, а отже відсутності вищевказаних засобів організації управлінських процесів та способу впливу на останню. За таких умов власне реалізація процесів державного управління бюджетною безпекою вбачається не можливим. Вірність такої гіпотези підтверджують цифрові данні: проведений вченими Західною О.Р. та Петик Л.О. глибокий фінансово-економічний аналіз свідчить про вкрай незадовільний рівень бюджетної безпеки в нашій країні [330, С.116].

Важливим нормативним документом з регламентації положень національної безпеки виступив прийнятий у 2018 році Закон України “Про національну безпеку в Україні, розгляд якого було здійснено у п.1.3 [1].

Послідовно виконуючи функції з державного управління національною безпекою, Президент України своїм наказом затвердив рішення Ради національної безпеки і оборони України щодо нової Стратегії розвитку національної безпеки, детальний критичний огляд якої пропонується провести розділі 5 з метою формування рекомендацій з її удосконалення в контексті об’єкту дослідження [15].

Варто також акцентувати на утворенні у 2021 році Бюро економічної безпеки України, яке, згідно нормативно-закріпленій супідрядності бюджетної безпеки, має стати дієвим суб’єктом управління останньою (розгляд положень щодо нього представлено у п.2.3) і за очікуваннями замінить податкову міліцію, економічні підрозділі національної поліції та департамент контррозвідувального захисту інтересів держави в сфері економічної безпеки СБУ [386]. Безумовно, така централізація контрольних функцій в межах системи державного управління бюджетною безпекою є позитивним кроком, що сприятиме підвищення якості останнього.

Поведене історично-порівняльне та проблемно-хронологічне опрацювання та систематизація інформації щодо розвитку вітчизняного державного управління бюджетною безпекою дозволило запропонувати таку періодизації останнього (таблиця ...).

***Таблиця ...***

**Періодизація розвитку державного управління бюджетною безпекою**

**в Україні**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| *Назва етапу* | *Роки* | *Основні визначні моменти* |
| Початково-попередній | VIІ ст. до н.е. – 1989 р. | формування історичних передумов виникнення державного управління бюджетної безпекою в Україні, зокрема: формування державних фінансів, перед усім бюджетної системи, а також розвиток державного управління на території, що тепер входить до складу України |
| Установчо-розбудовчий | 1990 р. дотепер | формування чинників виникнення державного управління бюджетною безпекою:  *початок нового етапу державотворення в України (1990р.);*  *розбудова вітчизняної системи державних фінансів (1990р.);*  *виникнення напряму безпековедення в сфері державних відносин України (1990р.);*  *розбудова системи державного управління (1993р.)* |
| опрацювання позицій бюджетної безпеки в вітчизняному науковому полі (кінець ХХ ст. – початок ХХІ ст.) |
| закріплення у вітчизняному нормативно-правовому полі поняття бюджетної безпеки, методики та регламенту її розрахунку (2007р.) |
| закріплення статусу бюджетної безпеки, як елементу національної безпеки в бюджетній сфері; визначення шляхів розвитку бюджетної безпеки (2012р.) |
| уточнення поняття бюджетна безпека та методики її визначення (2013р.) |

Представлена періодизація не тільки надає уяву про етапи зародження та становлення державного управління бюджетною безпекою в Україні, а й, акцентуючи увагу на безсистемності та переривчатості останнього, ще раз підтверджує необхідність проведення фундаментального дослідження в цій сфері.