

СЕКЦІЯ 7 ГРОШІ, ФІНАНСИ І КРЕДИТ

УДК 336.143.01

Коваль Л.П.*кандидат економічних наук,
доцент кафедри економіки та підприємництва
Львівської філії ПВНЗ «Європейський університет»*

АКСИОМАТИКА ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАГРОЗ БЮДЖЕТНІЙ БЕЗПЕЦІ РЕГІОНУ ЯК СКЛАДОВОЇ ЙОГО ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ

У статті описано базові положення для ідентифікації загроз бюджетній безпеці регіону. Встановлено сутнісні характеристики понять «загроза» та «ризик», на основі чого обґрунтовано послідовність ідентифікації загроз бюджетній безпеці регіону. Наведено класифікацію загроз бюджетній безпеці.

Ключевые слова: бюджетная безопасность, угроза, риск, идентификация угроз, классификация угроз.

Коваль Л.П. АКСИОМАТИКА ИССЛЕДОВАНИЯ УГРОЗ БЮДЖЕТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕГИОНА КАК СОСТАВЛЯЮЩЕЙ ЕГО ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В статье описаны базовые положения для идентификации угроз бюджетной безопасности региона. Установлены существенные характеристики понятий «угроза» и «риск», на основе чего обоснована последовательность идентификации угроз бюджетной безопасности региона. Приведена классификация угроз бюджетной безопасности.

Ключові слова: бюджетна безпека, загроза, ризик, ідентифікація загроз, класифікація загроз.

Koval L.P. AXIOMATIC OF RESEARCH OF REGION BUDGET SECURITY THREATS AS A FINANCIAL SECURITY COMPONENT

The article describes the basic positions of the region budget security threats identification. The essential characteristics of the concepts of "threat" and "risk" are established and the consistency of identification of the threats to public security in the region is substantiated. The classification of budget security threats is grounded.

Keywords: budget security, threat, risk, threats identification, classification of threats.

Постановка проблеми. Бюджетна безпека регіону є найважливішою складовою його фінансової безпеки. Водночас саме вона є найбільш складною з точки зору можливостей впливу та управління відповідними процесами з боку органів місцевого самоврядування. Це пов'язано перш за все з тим що фінансова самостійність місцевих бюджетів значною мірою обмежується залежністю від фінансування з державного бюджету. З іншої сторони, процеси децентралізації бюджетної політики, які декларує уряд, вимагають особливого підходу до вирішення проблематики виявлення загроз бюджетній безпеці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання щодо забезпечення безпеки бюджетної сфери знайшли своє висвітлення в роботах О. Барановського, О. Василика, Т. Вахненко, А. Гальчинського, В. Гейця, С. Глазьева, М. Єрмошенка, В. Кравченка, О. Колісник, Г. Логвиної, І. Лукінова, А. Мороза, В. Мунтіяна, В. Сікори, А. Чухна, В. Шлемка та інших. Водночас, як правило, фундаментальні дослідження бюджетної безпеки стосуються макrorівня, тоді як проблематика бюджетної безпеки регіону залишається розкритою в недостатньому обсязі.

Постановка завдання. Враховуючи необхідність більш глибокого наукового обґрунтування питань оцінки бюджетної безпеки регіону, автор поставив мету визначити основні положення і принципи ідентифікації загроз бюджетній безпеці регіону.

Виклад основного матеріалу. Розуміння важливості бюджетних відносин у формуванні фінансової безпеки регіону обумовило ситуацію, коли в низці наукових праць [1–3] вживається поняття «фінансово-бюджетна безпека». Погоджуючись із пріоритетністю врахування чинників бюджетної безпеки у фор-

муванні фінансової безпеки, вважаємо за необхідне відзначити помилковість ототожнення цих понять, різниця між якими впливає із категорій «фінансова система регіону» та «фінансова безпека регіону», відмінність між якими, як зазначає Ізотова Г.С., полягає в їх масштабності: «якщо фінансова система регіону охоплює весь спектр відносин з трансформації сукупних грошових ресурсів на території регіону, то бюджетна система характеризує тільки ту частину фінансової системи, яка призначена для формування та використання державних грошових фондів» [4]. Саме тому при формуванні методичних засад оцінки бюджетної безпеки насамперед слід виходити із розуміння ієрархічності системи фінансової безпеки, тобто розглядати бюджетну безпеку як складову фінансової безпеки. Відповідно, показники оцінки бюджетної безпеки регіону повинні відображати певний стан бюджетної системи регіону, залежно від якого бюджетна система може виступати або деструктивним, або позитивним чинником формування фінансової безпеки.

Аналіз наукових праць з питань методики оцінки бюджетної безпеки регіону показав, що їх автори досить часто, ставлячи перед собою завдання оцінки рівня бюджетної безпеки, використовують всі можливі показники оцінки стійкості місцевих бюджетів. Визнаючи близькість понять «стійкість» та «безпека» в площині економіки та фінансів, водночас зазначимо, що слід диференціювати дві різні системи показників: систему показників оцінки фінансової стійкості бюджету та систему показників оцінки бюджетної безпеки. Принципова різниця між зазначеними групами показників, на нашу думку, полягає у тому, що показники фінансової стійкості в більшій

мірі є показниками співвідношення статей (дохідної і видаткової частини) бюджету, їхньої збалансованості, тоді як система показників оцінки бюджетної безпеки, окрім деяких (не всіх) показників фінансової стійкості, стосується також і інших проявів бюджетних відносин, їх впливу на окремі складові економічної системи регіону.

Як було обґрунтовано автором у праці [5], фінансова безпека регіону характеризується збалансованістю фінансової складової економічної системи; відсутністю загроз фінансовій складовій економічної системи або здатністю їх нейтралізувати; потенційною здатністю протистояти загрозам фінансовій складовій економічної системи. Аналогічно можна тлумачити і поняття бюджетної безпеки регіону як стану збалансованості та стійкості бюджетної системи регіону, відсутність загроз та здатність їх нейтралізувати. Водночас в трактуванні бюджетної безпеки, на нашу думку, слід врахувати підхід І. Бланка, який фінансову безпеку пов'язує зі ступенем захищеності «пріоритетних збалансованих фінансових інтересів від ідентифікованих реальних і потенційних загроз зовнішнього і внутрішнього характеру...» [6, с. 24]. Так, якщо на рівні суб'єкта господарювання мова йде про фінансові інтереси власників, працівників підприємства, то в контексті дослідження бюджетної безпеки регіону, це, в першу чергу, захищеність фінансових інтересів населення регіону, яка реалізується через фінансування бюджетних видатків. На нашу думку, саме в аспекті оцінювання бюджетної безпеки рівню захищеності фінансових інтересів мають приділяти особливу увагу.

Слід також зазначити, що при формуванні самих показників слід дотримуватися принципу, згідно з яким рівень кожної зі складових фінансової безпеки, зокрема і бюджетної, визначається шляхом порівняння втрат від реалізації загрози із потенціалом протидії їм. Тому першим кроком у формуванні методичного інструментарію оцінки бюджетної безпеки має стати ідентифікація загроз бюджетній безпеці. При цьому слід враховувати такі сутнісні характеристики категорії «загроза»:

1) деструктивний, дестабілізуючий характер – одна із основних характеристик поняття: загроза має негативний вплив, призводить до небажаних змін, порушує нормальний стан економічної системи, її стійкість та розвиток, може призвести до припинення її функціонування;

2) динамічність – якщо розглядати загрозу не лише як явище, але і як певний процес чи дії третіх осіб, то стає очевидним, що її деструктивний характер не може бути статичним, він постійно змінюється або в сторону збільшення, або в сторону послаблення свого негативного впливу, що, власне, і визначає різний рівень безпеки, її наявність або відсутність у конкретні моменти часу;

3) невизначеність щодо характеру впливу в часі – саме поняття «загроза» не відображає чи реальним, чи потенційним є певне явище (процес, подія тощо), загроза – це або можливість, або неминучість цього явища (процесу, події), а тому для конкретизації характеру та можливості впливу в часі слід використовувати поняття «реальна загроза» та «потенційна загроза»;

4) потенційність впливу – у тлумаченні поняття «безпека» чітко визначений характер деструктивного впливу – потенційний, тобто загроза – це те, що негативно впливатиме в майбутньому, а тому навіть якщо йде мова про реальну загрозу, то це означає, що має місце певне явище (процес, дія), яке призведе

до негативних наслідків в майбутньому; якщо ж йдеться про потенційну загрозу, то це означає, що певне деструктивне явище можливо виникне, а можливо й ні; в разі виникнення загроза стане реальною, що в свою чергу призведе до негативних наслідків.

Як свідчать результати досліджень, проведених українськими науковцями, поняття «загроза» використовується у низці науково-практичних джерел для визначення ризику, тобто поняття загрози та ризику ототожнюються, або використовуються як синоніми. Водночас у багатьох наукових працях [7–8] піднімають питання про помилковість описаного підходу, наводять аргументи щодо необхідності чіткого розмежування цих понять. Наведемо деякі з підходів для пояснення принципових відмінностей між зазначеними поняттями.

1. Загрози можуть носити як прогнозований, так і не прогнозований характер, тоді як ризики – це загрози, які не можуть бути прогнозовані.

2. «Загроза – це ризик, який почав реалізовуватися за небажаним варіантом, або заздалегідь відомий сценарій несприятливого розвитку подій, що відповідно виходить за рамки поняття нормальної невизначеності умов господарської діяльності». Наведений підхід, на нашу думку, більш точно пояснює відмінність між досліджуваними поняттями і дає змогу встановити їх важливі сутнісні ознаки: 1) загроза є формою реалізації ризику; 2) загроза відображає негативний розвиток подій, тоді як ризик – невизначеність; 3) ризики підлягають кількісній і якісній оцінці перед ухваленням управлінського рішення, тоді як «кількісна і якісна оцінка загроз може бути зроблена тільки після їхнього настання, а не попередньо при ухваленні управлінського рішення», відповідно, загроза трактується ним як «прогнозовані або непрогнозовані події і явища, не пов'язані з прийняттям управлінських рішень».

На нашу думку, такий підхід потребує деякого уточнення. І оцінка ризиків, і оцінка загроз є необхідними для прийняття управлінських рішень. Результати оцінки ризику є важливою умовою стратегічного управління, прийняття управлінських рішень на перспективу, оскільки в цьому випадку насамперед встановлюється ймовірність настання тої чи іншої події (явища). Оцінка загроз здійснюється, як правило, в межах реалізації оперативного механізму управління певним суб'єктом. Іншими словами, реальна загроза оцінюється в момент її настання для коригування певних дій, прийняття заходів щодо уникнення її деструктивного впливу, а потреба у вимірюванні ризику є лише перед прийняттям управлінського рішення, адже вимірювати ризик після настання ризикової події немає змісту. В цьому контексті ризик і потенційна загроза є близькими за змістом, адже потенційну загрозу також ідентифікують та враховують при плануванні перед прийняттям управлінського рішення. Водночас було би помилковим визначати ризик лише як потенційну загрозу, оскільки, по-перше, реалізація ризику може мати не лише негативний результат, але й позитивний; по-друге, ризик відображає ймовірність настання події, тоді як потенційна загроза – чітко визначений деструктивний вплив на суб'єкта в майбутньому.

Крім того, загроза не може бути виміряна кількісно, коли ризик як ймовірність настання певної події може бути представлена у цифровому вигляді. Стосовно загрози можлива лише кількісна оцінка можливих збитків у випадку реалізації деструктивного явища (що може бути виконано і для ризику), проте,

на нашу думку, використовувати поняття «кількісний вимір загрози» некоректно.

Підсумовуючи сказане, можна виділити дві принципів відмінності ризику та загрози:

1) ризик має ентропійний характер, тобто передбачає можливість як позитивних, так і негативних наслідків реалізації, тоді як загроза має виключно негативний, деструктивний характер впливу на економічну систему;

2) загроза є неконтрольованою з боку економічної системи, тоді як ризиком можна управляти;

3) результати оцінки ризику вказують на ймовірність настання тої чи іншої події (явища), а також на можливі втрати у випадку реалізації таких подій чи явищ, тоді як оцінка загрози здійснюється переважно через призму якісного аналізу, оцінити можна лише можливі втрати від реалізації загрози для того, аби встановити рівень її небезпеки, класифікувати за важкістю наслідків.

Отже, зв'язок між категоріями «ризик» та «загроза», «небезпека» як ключовими елементами понятійного апарату дослідження безпеки економічної системи визначається такими положеннями:

– ризик відображає ймовірність реалізації загрози (небезпеки);

– загроза є формою прояву ризику, вона впливає з ризику – перехід ризику в загрозу починається

тоді, коли з'являються негативні якісні зміни в економічних системах;

– ігнорування ризиків призводить до небезпеки, яка з часом переходить у загрозу.

Виходячи із наведеного обґрунтування взаємозв'язку «ризик – загроза – небезпека», на нашу думку, процес ідентифікації загроз бюджетній безпеці повинен починатись з ідентифікації бюджетних ризиків. В сучасних науково-практичних джерелах існують різні підходи до формування переліку бюджетних ризиків та їх класифікації. Ми вважаємо, що з точки зору повноти конкретизації заслугове уваги підхід, викладений у праці [9, с. 57–58], на основі якого сформуємо перелік бюджетних ризиків регіону (табл. 1).

Наступним кроком має бути ідентифікація з числа перелічених бюджетних ризиків тих, які в даний момент у зв'язку із впливом різних чинників зовнішнього та внутрішнього характеру трансформувались у загрози бюджетній безпеці регіону, враховуючи усі базові положення, викладені вище.

Після визначення загроз бюджетній безпеці доцільно їх класифікувати. Враховуючи напрацювання вчених у цій сфері, вважаємо за доцільне виокремити наступні класифікаційні ознаки та види фінансової загалом і бюджетної безпеки зокрема.

1. За джерелами виникнення доцільно виділяти зовнішні та внутрішні загрози. Серед зовнішніх за-

Таблиця 1

Бюджетні ризики регіону

| № з/п | Група бюджетного ризику | Вид бюджетного ризику | Прояв бюджетного ризику |
|-------|-------------------------------|--|--|
| 1. | Ризики зовнішнього середовища | Ризик інфляції | Зниження реальної вартості майбутніх грошових потоків (бюджетних ресурсів). |
| | | Ризик дискретності контролю | Ризик має методологічний характер, що зводиться до розмежування в часі етапів планування бюджету та його виконання, що ускладнює оперативне визначення ефективності цих стадій бюджетного процесу. Рівень ризику знижується, якщо досягається максимально можливе приближення моменту планування до моменту звітування, наприклад, при квартальній розбивці планових бюджетних показників. |
| | | Ризик зниження платоспроможності платників податку | Поступове зростання заборгованості за платежами у бюджет внаслідок зниження обсягів вільних грошових коштів у підприємств та організацій, що працюють на території регіону. Рівень ризику зростає в умовах розвитку квазігрошових (вексельних, взаємозарахування) форм виконання бюджету. |
| | | Ризик політичної кон'юнктури | Виникає у випадку співпадіння періоду планування з передвиборчим періодом. |
| 2. | Ризики бюджетної системи | Ризик ритмічності надходжень і платежів до бюджету | Відображається у виникненні касових розривів через неспівпадіння обсягів платежів до бюджету і з бюджету, що призводить до порушення функціонування бюджетних установ, скорочення незахищених видатків, виникнення кредиторської заборгованості та інших негативних наслідків. |
| | | Ризик структури доходів бюджету | Проявляється у випадку існування моноподаткової бази, яка робить бюджет залежним від діяльності у тій сфері економіки, де формується податкова база. |
| | | Ризик структури витрат бюджету | Проявляється у наявності в структурі витрат значної частки пріоритетних витрат. |
| | | Ризик незбалансованості бюджету | Виникає при виконанні бюджету з різними обсягами доходів та витрат, виникненні дефіциту (профіциту) бюджету. |
| | | Ризик залежності від зовнішніх джерел | Проявляється у співвідношенні власних джерел до суми дотацій, субвенцій, трансфертів, кредитів та регулярних позик. |
| 3. | Ризики випадковості | Ризик помилки | Виникає у зв'язку із некомпетентністю розпорядників бюджетних коштів і відображається на результатах планування та виконання бюджету. |
| | | Ризики об'єктивної непередбаченої ситуації | Виникає через природні, екологічні та інші стихійні події, які можуть відбутися впродовж бюджетного циклу. |
| | | Ризик корупції | Рівень ризику зростає за наявності можливостей розкрадання бюджетних коштів учасниками бюджетного процесу. |
| | | Ризик розвитку бюджету | Виникає при впровадженні новацій у бюджетний процес (використання нових методик при розрахунку окремих статей, нових форм виконання бюджету або організації бюджетної системи загалом). |

гроз доцільно виділити дві підгрупи: загальні (ті, що є зовнішніми для будь-якого суб'єкта) та специфічні (ті, що є зовнішніми для одних суб'єктів та внутрішніми – для інших). Такий поділ дозволить правильно побудувати максимально ефективну систему протидії загрозам фінансовій безпеці на макро-, мезо- та мікрорівнях, зокрема визначити рівні управління, які здатні нейтралізувати ту чи іншу загрозу, адже цілком логічним є той факт, що нейтралізація зовнішніх загальних загроз (і, що дуже важливо, похідних від них) є можливою лише на макрорівні. Розуміння цього дасть змогу побудувати вертикаль управління загрозами, яке може проявитись через адаптацію, протидію або нейтралізацію останніх залежно від того, на якому рівні виявлено загрозу.

2. За характером виникнення слід виділити об'єктивні та суб'єктивні загрози. Об'єктивні загрози не залежать від суб'єкта фінансової безпеки, виникають та існують незалежно від його волі, як правило, це зовнішні загрози. Суб'єктивні загрози пов'язані з діяльністю суб'єкта, тому за джерелом виникнення вони є, як правило, внутрішніми. Суб'єктивні загрози піддаються нейтралізації з боку суб'єкта, тоді як стосовно об'єктивних загроз досить часто доцільною є адаптація.

3. За ймовірністю настання загрози можна класифікувати на реальні (існуючі) та потенційні. Така класифікація вимагає чіткого визначення переліку індикаторів стосовно кожної із загроз. Крім того, потенційні загрози можна ідентифікувати за ступенем ймовірності настання як: ймовірні (вірогідні), мало-ймовірні, цілком ймовірні.

4. За силою деструктивного впливу вважаємо за доцільне виділити загрози з незначним, помірним, значним та катастрофічним деструктивним впливом. Загрози з незначним деструктивним впливом – це такі явні та/або потенційні умови і фактори, негативний вплив яких на фінансову систему суб'єкта, хоч і викликає певні відхилення в процесах розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів конкретного суб'єкта, проте не буде здатний порушити функціонування жодної з ланок його фінансової системи. Загрози з помірним деструктивним впливом не викликають суттєвих змін у фінансовій системі суб'єкта, однак їх негативна дія буде більш відчутною. Загрози із значним деструктивним впливом призводять до порушення функціонування фінансової системи суб'єкта і вимагають активних дій щодо усунення їх негативних наслідків. Загрози із катастрофічним деструктивним впливом становлять небезпеку руйнування фінансової системи суб'єкта.

5. Залежно від можливостей прогнозування можна виділити прогнозовані, важкопрогнозовані та непрогнозовані. Стосовно потенційних загроз така класифікація відображає можливості передбачити загрозу, тоді як стосовно реальних загроз відбувається констатація факту, наскільки готовим був суб'єкт до настання тієї чи іншої деструктивної події чи явища. Цілком зрозуміло, що більш небезпечними є непрогнозовані загрози.

6. За тривалістю впливу загрози можна поділити на постійні, тривалі, тимчасові (поточні). Постійні загрози мають місце впродовж усього часу функціонування суб'єкта; вони є реальними, як правило, об'єктивними, прогнозованими, з незначним деструктивним впливом; для такого виду загроз основним механізмом нейтралізації їх негативного впливу є адаптація. Тривалі загрози за ступенем та характером впливу на безпеку суб'єкта є близькими до постійних, однак для нейтралізації їх негативно-го впливу механізм адаптації не завжди буде єди-

ним варіантом протидії. Тимчасові (поточні) загрози є найбільш динамічними, їх спектр є надзвичайно широким стосовно конкретного суб'єкта, вони потребують найбільш пильної уваги з боку менеджменту. Стосовно тривалих та поточних загроз доцільно виділяти також їх підвиди: традиційні та нові.

7. За характером впливу слід виокремити прямі та опосередковані загрози. Прямі загрози безпосереднього впливають на суб'єкт, їх деструктивний вплив є чітко вираженим, тоді як опосередковані загрози є, як правило, латентними, для їх виявлення досить часто слід проаналізувати досить широкий спектр фінансових взаємовідносин суб'єкта внутрішнього та зовнішнього характеру.

8. За характером зіткнення виділяємо паралельні, конфронтаційні та суміжні загрози. Паралельні загрози не пов'язані між собою, вони окремо впливають на різні аспекти діяльності та сегменти фінансової системи суб'єкта. Конфронтаційні загрози можуть «конфліктувати» між собою, тим самим зменшують сукупний негативний вплив на фінансову безпеку суб'єкта. Суміжні загрози, навпаки, при одночасній появі та зіткненні посилюють свою деструктивну дію.

Наукове завдання класифікації загроз бюджетній безпеці має забезпечити теоретичні засади для їх ідентифікації з метою побудови ефективної системи протидії їх негативному впливу.

Висновки і пропозиції. Положення, викладені у статті, дають змогу чітко ідентифікувати загрози бюджетній безпеці регіону, що є передумовою формування методичної бази оцінки бюджетної безпеки регіону як складової його фінансової безпеки. Крім того, наукове завдання класифікації загроз бюджетній безпеці має забезпечити теоретичні засади для їх ідентифікації з метою побудови ефективної системи протидії їх негативному впливу.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Перко Н.В. Методические подходы к оценке финансово-бюджетной безопасности муниципальных образований / Н.В. Перко // Вестник Астраханского государственного технического университета. – 2013. – № 1. – С. 21–28. – (Серия «Экономика»).
2. Громова А.С. Бюджетно-финансовая безопасность и экономический рост как критерии проведения экономической политики государства / А.С. Громова // Известия Томского политехнического университета. – 2007. – Т. 311, № 6. – С. 42–45.
3. Груднинова И.П. Управление рисками финансово-бюджетного развития региона (муниципального образования) / И.П. Груднинова, Н.В. Перко // Вестник МГТУ. – 2012. – Т. 15, № 1. – С. 161–170.
4. Изотова Г.С. Методы обеспечения безопасности бюджетной системы региона : дис. ... кандидата экономических наук : спец. 08.00.10 / Г.С. Изотова. – Санкт-Петербург, 2004 – 20 с.
5. Коваль Л.П. Понятійно-категоріальний апарат дослідження фінансової безпеки [Електронний ресурс] / Л.П. Коваль // Фінансовий простір. – 2013. – №3(11). – Режим доступу : <http://fp.cibs.sk.ua/files/1303/>.
6. Бланк И.А. Управление финансовой безопасностью предприятия / И.А. Бланк. – К. : Эльга : Ника-Центр, 2004. – 784 с.
7. Рудніченко Є.М. Загроза, ризик, небезпека: сутність та взаємозв'язок із системою економічної безпеки підприємства / Є.М. Рудніченко // Економіка. Менеджмент. Підприємництво. – 2013. – № 25(І). – С. 188–195.
8. Мігус І.П. Необхідність розмежування понять «загроза» та «ризик» при діагностиці економічної безпеки суб'єктів господарювання [Електронний ресурс] / І.П. Мігус, С.М. Лаптев – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=821>.
9. Гамакин В.В. Бюджетные риски: введение в общую аксиоматику / В.В. Гамакин // TERRA ECONOMICUS. – 2013. – Т. 11, № 3. – С. 52–61.