

Міністерство освіти і науки України
Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»
Навчально-науковий інститут фінансів, економіки, управління та права
Кафедра фінансів, банківського бізнесу та оподаткування

Магістерська робота

**на тему «Вплив місцевих бюджетів на забезпечення бюджетної
безпеки держави»**

Виконала: студентка 6-го курсу, групи 601-УФБ
Спеціальності
072 «Фінанси, банківська справа та страхування»
за освітньо-професійною програмою «Управління
фінансово-економічною безпекою»
другого (магістерського) рівня вищої освіти
Нерода С.М.

Керівник: д.е.н., професор Варналій З.С.

Рецензент: Начальник Головного управління
Казначейської служби у Полтавській області
Чепурний О.В.

Засвідчую, що в цій роботі немає запозичень із
праць інших авторів без відповідних посилань
Нерода С.М.

Підтверджую достовірність даних, використаних у
роботі
Нерода С.М.

Полтава, 2021 року

Зміст

РОЗДІЛ 1. Теоретичні основи визначення бюджетної безпеки держави

- 1.1. Суть бюджетної безпеки у сучасних умовах
- 1.2. Роль місцевих бюджетів у структурі бюджетної безпеки держави
- 1.3. Ризики та загрози бюджетній безпеці держави

РОЗДІЛ 2. Методичні підходи до оцінювання бюджетної безпеки держави

- 2.1. Інституційне забезпечення бюджетної безпеки
- 2.2. Індикатори бюджетної безпеки держави
- 2.3. Функціонально-структурні механізми забезпечення бюджетної

безпеки держави

РОЗДІЛ 3. Аналіз і сучасний стан бюджетної безпеки в умовах децентралізації

3.1. Оцінювання стану місцевих бюджетів в системі бюджетної безпеки держави

3.2. Аналіз впливу місцевих бюджетів на формування бюджетної безпеки держави

3.3. Визначення рівня бюджетної безпеки держави в умовах децентралізації

РОЗДІЛ 4. Шляхи вдосконалення інструментів забезпечення бюджетної безпеки держави

4.1. Зарубіжний досвід ефективності формування бюджетної безпеки держави

4.2. Напрями бюджетної політики щодо зміцнення бюджетної безпеки України

ВСТУП

Проблема бюджетної безпеки нашої країни з кожним роком все більше загострюється у зв'язку з дестабілізованою воєнно-політичною ситуацією та економічною кризою. Ігнорування державною владою цих проблем або неправильні шляхи їх вирішення призводять до виникнення загрози бюджетній безпеці. Все більш актуальним становиться розробка та перевірка на практиці методів комплексної оцінки багатьох факторів, які сповільнюють розвиток економіки держави та негативно впливають на всі сектори фінансової сфери. Аналіз останніх наукових досліджень. Проблематика бюджетної безпеки досліджувалась багатьма видатними українськими та зарубіжними авторами.

На цьому етапі розвитку бюджетна безпека є однією з ключових складових забезпечення стійкого та ефективного розвитку національної безпеки країни, на ряду з фінансовою та економічною, оскільки бюджет виступає основним інструментом забезпечення виконання державою її функцій, обороноздатності країни, сприятливих умов функціонування галузей народного господарства, зростання науково-технічного потенціалу країни, підвищення якості державних послуг й рівню соціального захисту населення. Відповідно, ефективне управління бюджетною безпекою є запорукою забезпечення можливостей не лише виживання, але й розвитку національної економічної системи, збільшення рівню її гнучкості та стійкості до негативних зовнішніх та внутрішніх загроз, небезпек та ризиків. Бюджетна безпека вважається, так званім, регулятором економічної системи держави від якої залежить добробут та захищеність населення.

Метою дослідження є детальне вивчення основних теоретичних засад бюджетної безпеки у структурі місцевих бюджетів, її сутності та ролі в фінансовій безпеці країни, а також аналіз та порівняння індикаторів бюджетної безпеки 2020 року з попередніми.

Завдання, що впливають із поставленої мети:

- розкрити змістовну та сутнісну характеристику бюджетної безпеки в сучасних умовах;
- визначити роль місцевих бюджетів у структурі бюджетної безпеки держави;
- розглянути ризики та загрози бюджетній безпеці;
- опрацювати інституційне забезпечення бюджетної безпеки;
- проаналізувати індикатори бюджетної безпеки;
- розглянути функціонально-структурні механізми забезпечення бюджетної безпеки держави;
- оцінити стан місцевих бюджетів в системі бюджетної безпеки держави;
- визначити рівень бюджетної безпеки в умовах децентралізації;
- охарактеризувати зарубіжний досвід ефективності формування бюджетної безпеки держави;
- сформулювати напрями бюджетної політики щодо зміцнення бюджетної безпеки в Україні.

Об'єктом дипломної роботи є процес забезпечення бюджетної безпеки держави під впливом місцевих бюджетів в умовах децентралізації.

Предметом дослідження є теоретичні, методичні та практичні аспекти функціонування місцевих бюджетів в межах, формування та ефективного використання доходів об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації.

У процесі написання дипломної роботи було використано наступні теоретичні та емпіричні методи дослідження: науковий, метод порівняння та аналогій, метод спостереження, аналітичний, метод аналізу та синтезу, описовий, метод дедукції та індукції, систематизація та класифікація, метод вивчення та узагальнення практичного досвіду.

Запропоновані рекомендації до висвітлених проблем доцільно використовувати у процесі запровадження та розвитку нової для нашої країни

системи управління на основі вже вивченого матеріалу поступово покращувати та оптимізувати мікро- та макропроцеси, які безпосередньо та опосередковано чинять той чи інший вплив на бюджетну безпеку. Опиратися на попередній досвід нашої та іноземних країн.

Інформаційною базою є нормативно-законодавчі акти, дані Національного банку України, Державної служби статистики України, Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби.

Дипломна робота включає в себе чотири розділи, які у свою чергу містять по три пункти. Перший розділ висвітлює сутність та характеристику бюджетної безпеки, визначає роль місцевих бюджетів у структурі бюджетної безпеки, наведено основні ризики та загрози бюджетній безпеці.

Другий розділ присвячено методичним підходам до оцінювання бюджетної безпеки держави. Наведено основні нормативно-правові акти, що регулюють діяльність бюджетної політики. Розраховано та проаналізовано основні індикатори бюджетної безпеки, а також висвітлено за допомогою яких функціонально-структурних механізмів держава управляє рівнем безпеки.

У аналітичному третьому розділі оцінено стан місцевих бюджетів в системі бюджетної безпеки, проаналізовано вплив місцевих бюджетів на формування бюджетної безпеки держави, визначено рівень бюджетної безпеки в умовах децентралізації.

У четвертому наведено рекомендації щодо зміцнення бюджетної безпеки, які складені на основі зарубіжного досвіду, зокрема країн Близького Сходу та Європи.

РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ БЮДЖЕТНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

1.1. Суть бюджетної безпеки у сучасних умовах

В умовах ринкової трансформації економіки важливого значення набуває фінансова безпека держави, яка характеризується таким станом фінансової системи, який забезпечував би державу необхідним обсягом фінансових ресурсів, необхідних для виконання покладених на неї функцій і завдань та забезпечував би захист національних інтересів. Тобто фінансова система повинна мати так званій «запас міцності» на випадок непередбачуваних обставин, щоб державні органи мали можливість своєчасно відреагувати на потенційні загрози та мінімізувати їх негативні наслідки.

Серед наукових публікацій, що стосуються складових фінансової безпеки, практично усі науковці виокремлюють бюджетну, інвестиційну та грошово-кредитну [23]. Тому, вважаємо, що серед структурних елементів в загальній системі фінансової безпеки провідне місце займає – бюджетна безпека. Це можна пояснити тим, що бюджет виступає інструментом забезпечення та регулювання соціально-економічного розвитку держави і є одним з дієвих важелів макроекономічної стабілізації.

Кожен науковець тлумачить бюджетну безпеку по різному. Варто розглянути декілька.

О. Колісник зазначає, що бюджетна безпека характеризує фінансові умови, виражені у обсягах бюджетних ресурсів і принципах їх формування та розподілу, за яких забезпечується здатність держави й суспільства до самозбереження і розвитку. Змістовно це поняття виявляється у співвідношенні бюджетних коштів і сумарних потреб реципієнтів таких ресурсів. За формою прояву бюджетна безпека виявляється в системі цінок, що характеризують її рівень у динаміці й відносно оптимального значення індикаторів [30].

На думку Б. Соколова, бюджетна безпека передбачає здійснення державної політики, орієнтованої на реалізацію національних економічних інтересів країни, зокрема на забезпечення сталого економічного зростання та необхідного рівня інвестицій для розвитку продуктивних сил у довготерміновому періоді, підтримку і захист національних виробників, стимулювання розвитку наукомістких галузей економіки, проведення соціальної політики, спрямованої на підвищення рівня життя населення і забезпечення основних соціальних потреб [31]

Зміст бюджетної безпеки проявляється як співвідношення бюджетних коштів, параметрів їх формування та розподіл та сумарних потреб одержувачів таких ресурсів, таке визначення пропонує Ю. Постоленко [32].

Н. Тренев вважає, що бюджетна безпека – це ключова складова частина фінансової та економічної безпеки, їх фундамент та матеріальна основа. Забезпечення бюджетної безпеки є винятковою прерогативою держави. Ніхто інший не в змозі вирішити цю задачу [33].

Я. Гульянова дає таке визначення бюджетній безпеці – рівень бюджетного потенціалу держави відносно виконання ним своїх функцій з врахуванням балансу доходів і видатків державного та місцевого бюджетів і доцільності, законності і ефективності використання бюджетних засобів на всіх рівнях [34].

Бюджетна безпека передбачає реалізацію такої бюджетної політики, яка спрямовувалася б, перш за все, на реалізацію національних економічних інтересів країни. Такими інтересами рахуються: забезпечення стійкого економічного росту; акумуляція в руках держави необхідного рівня інвестицій, які дозволяють розвивати продуктивні сили країни в довгостроковому періоді; підтримка і захист національних виробників; стимулювання розвитку наукоємних галузей економіки; проведення соціальної політики, спрямованої на підвищення рівня життя населення; забезпечення основних соціальних запитів і потреб, зазначає А. Гронова [35].

В. Геєць [36] стверджує, що «бюджетна безпека характеризується ступенем збалансованості бюджету, а відтак розміром його дефіциту або бездефіцитності. Рівень бюджетної безпеки обернено пропорційний рівню бюджетного дефіциту» (рис. 1.1).



Рис. 1.1. Роль бюджету в соціально-економічному розвитку держави

*Складено автором [36], [30]

Посилення уваги до проблем бюджетної безпеки в Україні зумовлено динамікою суспільних процесів як у глобальному, так і в національному вимірах, а також зміною концептуальних підходів до поняття безпеки. Модифікація цього явища зі сфери військово-політичних відносин у галузь економіки в сучасних умовах визначається зростаючою роллю нових її параметрів, пов'язаних, насамперед, із економічним становищем держав, науково-технічним прогресом, розвитком інформаційних систем, глобалізацією, світовими тенденціями концентрації капіталу тощо. Дослідженню питань бюджетної безпеки з економічної точки зору сприяло запозичення структурно-логічних елементів теорії національної безпеки, яка досліджує сутність, зміст, методи, форми і засоби забезпечення безпеки особистості та соціальних спільнот різного рівня [1].

Виділення в окремий сегмент наукового провадження поняття бюджетної безпеки без сумніву пов'язане з дослідженнями економічної та фінансової безпеки, які активно розпочалися в Україні у середині 1990-х років. Потужного поштовху дослідженням з новітньої наукової проблематики було надано в 1996 – на початку 1997 років, коли Верховна Рада України схвалила відповідно Конституцію України і Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України. Зокрема, Конституція задекларувала, що поряд із захистом суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави і справою всього українського народу. У цей період вивчення економічної безпеки відбувається в контексті досліджень з економічної політики, глобалістики, проблем тіньової економіки, теорії національної безпеки, міжнародної економіки тощо. Набувають ваги концептуальні дослідження складових економічної безпеки: фінансової, зовнішньоекономічної, енергетичної тощо. В цей час розроблені проекти концепції та стратегії забезпечення економічної безпеки, які, проте, не набули офіційного статусу [5]. Науковому осмисленню питань бюджетної безпеки, на нашу думку, сприяли певні особливості досліджень у галузі безпеки, а саме логіка

вивчення її структурних елементів від загального до часткового і системний характер. Так, дедуктивний характер вивчення особливостей економічної безпеки виявляється в процесі аналізу витоків цього поняття. Виникло воно під впливом глобалізації та інтернаціоналізації світогосподарських зв'язків і спершу використовувалось на рівні міжнародних економічних відносин як сукупність окремих кількісних і якісних характеристик окремих країн. Офіційного статусу термін “економічна безпека” набув 1985 року, коли на 40й сесії Генеральної Асамблеї ООН була прийнята резолюція “Міжнародна економічна безпека”. В ній відзначалась необхідність сприяння забезпеченню міжнародної економічної безпеки з метою соціально-економічного розвитку і прогресу кожної країни [6].

Досягнення певного рівня розробок і результатів з теорії економічної безпеки на національному рівні сприяло розширенню горизонтів наукового пізнання і виділенню в окремий об'єкт досліджень структурних складових цієї проблеми, серед яких особливого значення набули питання фінансової безпеки. Подібна діалектика досліджень – від глобального до локального (від рівня міжнародної економічної безпеки до її структурних складових на рівні держави), – дозволяє сьогодні удосконалювати та збагачувати понятійнокатегоріальний апарат теорії економічної та фінансової безпеки й екстраполювати його на вивчення бюджетної безпеки. Інша важлива особливість економічної безпеки – системність. Системна природа економічної безпеки проявляється, з одного боку, в тому, що вона є складовою системи вищого порядку – національної безпеки, яка, своєю чергою, входить до складу міжнародної та глобальної систем безпеки, з іншого боку, до складу економічної безпеки включаються системи нижчих рівнів, що об'єднують різні галузі життя і розвитку людини, держави та суспільства.

Кількість та склад цих структурних елементів визначаються типом економічної системи та її регуляторною моделлю. Не викликає сумнівів той факт, що саме економічна складова національної безпеки сьогодні є однією з визначальних. Усі види безпеки дуже тісно пов'язані між собою, так що інколи

важко їх відокремити один від одного, проте всі вони ґрунтуються на економічній безпеці [7].

В. Мунтіян зазначає, що “за горизонтальною структурою економічна безпека є складовою частиною національної безпеки держави. Економічна безпека, відбиваючись у сферах впливу національної безпеки, проникаючи у неї і взаємодіючи з нею, у свою чергу акумулює в собі її впливи, залишаючись при цьому основою (базисом) національної безпеки” [8].

Про важливість економічної безпеки говорить і Л. Кістерський, який зазначає, що соціально-економічна безпека є однією з головних складових системи національної безпеки й означає розвиток добробуту окремої людини та суспільства в цілому (рис. 1.2). [9].



Рис. 1.2. Бюджетна безпека в системі національної безпеки

*Складено автором [7], [8], [9]

Послуживши основою для поглиблення теоретико-методологічних засад бюджетної безпеки, з урахуванням фінансово-економічного розвитку держави, праці вчених-економістів [10] засвідчили опосередкований характер вивчення актуальних питань бюджетної безпеки в контексті досліджень з економічної та фінансової безпеки. Під цим поняттям розуміють стан забезпечення платоспроможності з урахуванням балансу доходів та видатків і

ефективності використання бюджетних коштів. Платоспроможність будь-якої країни, в тому числі й України, залежить від валового внутрішнього продукту, експортного потенціалу та валютної ліквідності (рис. 1.3)

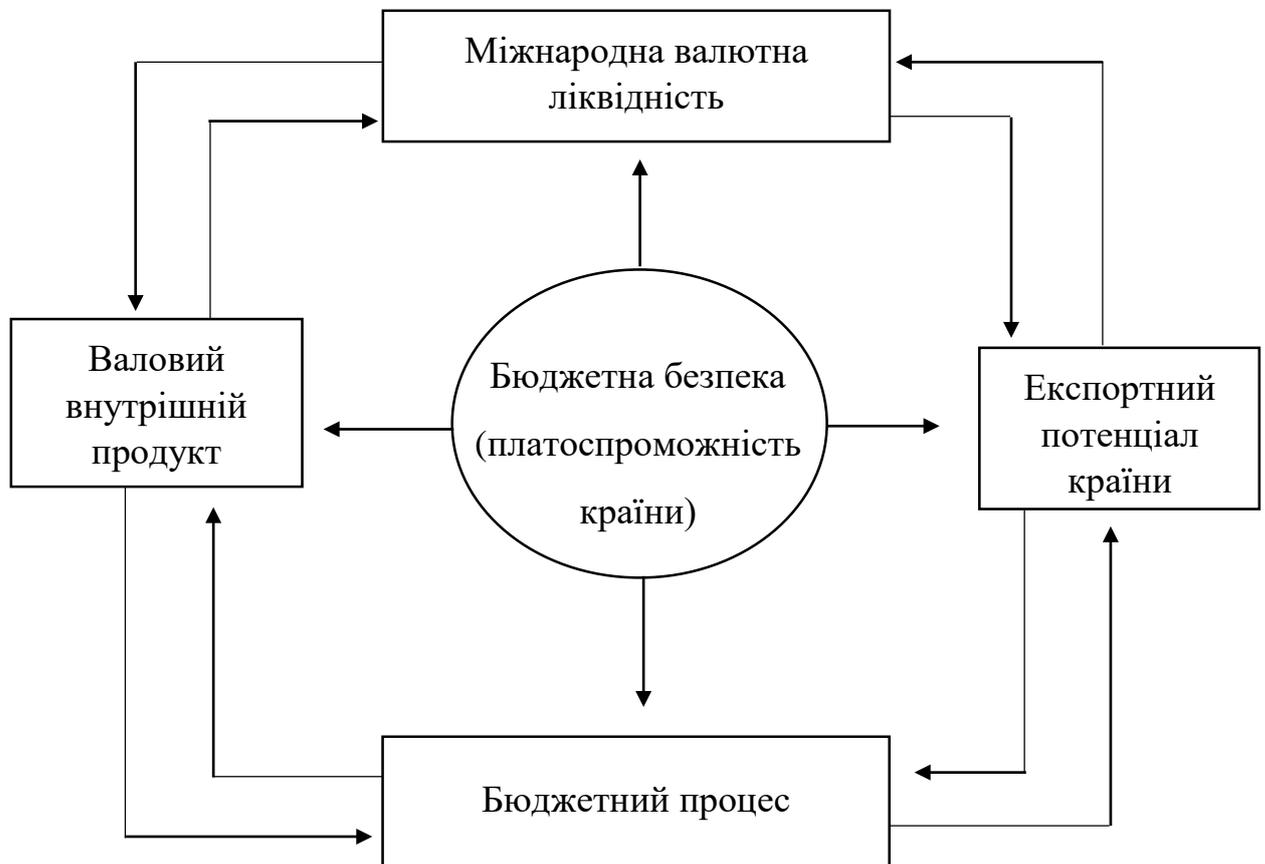


Рис. 1.3. Взаємодія складових механізму забезпечення бюджетної безпеки держави

*Складено автором [10]

Бюджетна безпека як елемент безпеки фінансової сьогодні є явищем малодослідженим, адже до тепер увага в наукових працях в основному приділялась вивченню безпеки систем вищого порядку. З'ясування суті бюджетної безпеки нерозривно пов'язане із дослідженням фінансової безпеки. Вона, будучи складовою економічної безпеки, одночасно є надсистемою із структурою, адекватною фінансовій системі держави.

М. Єрмошенко констатує, що «фінансова безпека є ґрунтовною складовою економічної безпеки держави. На фінансах базується будь-яка економіка, фінанси – кров економічної системи держави». В продовження цієї думки автор зазначає: «підтримка фінансової безпеки держави є найактуальнішою. Вона зачіпає не тільки державу в цілому, а й усі галузі національного господарства, приватних підприємців, усі прошарки населення, суспільство» [15].

Пріоритетна роль бюджетної безпеки в загальній системі економічної і фінансової безпеки держави визначається чинниками, що характеризують об'єктивну необхідність існування бюджету.

По-перше, бюджет як найбільший централізований фонд фінансових ресурсів є матеріальною базою існування суспільства та основною формою ресурсного забезпечення реалізації економічної стратегії держави, оскільки гарантує акумулювання коштів, необхідних для фінансування потреб держави та проведення державної економічної політики. За допомогою бюджету держава виконує свої функції і, зокрема: забезпечує соціальний захист населення; перерозподіляє кошти між окремими територіями і галузями; вирішує питання охорони навколишнього середовища та підтримки обороноздатності держави; здійснює вплив на розвиток науково-технічного прогресу та задоволення інших суспільних потреб. Вирішення зазначених проблем вимагає зміцнення фіскального потенціалу держави через підвищення рівня централізації валового внутрішнього продукту (ВВП). Одним із головних пріоритетів при цьому є збалансування державних потреб із фінансовими можливостями. Вибір джерел формування бюджетних ресурсів, оптимізація їх структури та ефективність використання значною мірою визначають рівень економічної та фінансової незалежності держави і раціональність її фінансової політики. Відповідно, забезпечення бюджетної безпеки держави є невід'ємною складовою стратегії її фінансового й економічного розвитку.

По-друге, за формою прояву бюджет є основним фінансовим планом, в якому відображається діяльність держави та місцевих органів влади і управління. Важливою характеристикою бюджету як фінансового плану є склад і структура доходів та видатків, а також їх розподіл у рамках бюджетної системи. В такий спосіб бюджет є віддзеркаленням соціально-економічної, а головне фінансової і бюджетної політики. При цьому остання проявляється у:

- системі форм і методів мобілізації фінансових ресурсів та їх розподілу між окремими регіонами і галузями економіки;
- складі та структурі доходів і видатків держави та адміністративно-територіальних одиниць;
- інструментах і важелях механізму збалансування бюджетів усіх рівнів (бюджетному регулюванні);
- встановленні оптимального рівня централізації бюджетних коштів; – забезпеченні допустимого рівня дефіциту бюджету та оптимізації методів і джерел його покриття [8].

З огляду на вищесказане, основна мета бюджетної політики держави полягає у найповнішій мобілізації фінансових ресурсів та оптимальному їх розподілі між галузями економіки, територіями та верствами населення для задоволення потреб розвитку суспільства.

По-третє, бюджет – невід’ємний атрибут ринкових відносин і важливий інструмент макроекономічного регулювання. Через систему оподаткування, бюджетне фінансування, фінансову підтримку галузей економіки, бюджетне резервування держава здійснює регулювання економічних і соціальних процесів у країні.

Ефективне і зважене використання бюджетних методів та інструментів сприятиме збалансованості макроекономічного відтворення. Тому бюджетна безпека чинить визначальний вплив не лише на фінансову, але й на макроекономічну складову стратегії економічного розвитку.

По-четверте, бюджет відіграє пріоритетну роль у забезпеченні стабілізації економічного і соціального розвитку держави. Інструментом такої

стабілізації виступають резервні фонди (оборотна касова готівка, стабілізаційний фонд, Резервний фонд Кабінету Міністрів України), що формуються на випадок здійснення непередбачуваних видатків, що не носять постійного характеру. Таким чином, бюджет як стрижневий елемент соціально-економічної системи країни визначає необхідність гарантування бюджетної безпеки, яка, будучи носієм суверенітету та умовою забезпечення стабільного розвитку держави, є пріоритетною складовою її економічної та фінансової безпеки. Щодо суті бюджетної безпеки, то тут, на нашу думку, варто виходити з теорії, що вибудовує суть безпеки із середовища людської діяльності та пояснює суть останньої з інституційно-суб'єктивної точки зору, тим самим надаючи їй ознак динамізму. Синтезуючи таке розуміння безпеки з категорією бюджету, параметри якого відіграють роль ключових індикаторів оцінки фінансової стійкості і стабільності держави, зазначимо, що бюджетна безпека характеризує фінансові умови, виражені у обсягах бюджетних ресурсів і принципах їх формування та розподілу, за яких забезпечується здатність держави й суспільства до самозбереження і розвитку. Змістовно це поняття виявляється у співвідношенні бюджетних коштів і сумарних потреб реципієнтів таких ресурсів. З огляду на те, що обсяг потреб апіорі перевищує обсяг наявних ресурсів, то й рівень бюджетної безпеки не може мати абсолютного значення. За формою прояву бюджетна безпека виявляється в системі оцінок, що характеризують її рівень у динаміці й відносно оптимального значення індикаторів. Об'єктом бюджетної безпеки є бюджетні ресурси, кількісні та якісні характеристики бюджетної системи й параметри бюджетного процесу, що оцінюються в процесі забезпечення бюджетної безпеки. Предметом бюджетної безпеки виступає діяльність держави, фінансових інституцій, спрямована на реалізацію певного її рівня, шляхом впливу на об'єкт бюджетної безпеки [11].

Отже, дослідження теоретичних засад бюджетної безпеки доводить правомірність її розгляду як домінантної складової фінансової безпеки держави, невід'ємним атрибутом якої є бюджет. Концентруючи в собі ключові

вектори життя суспільства, він трансформує грошові відносини між державою, громадянами та бізнесом у суспільні блага, значні масштаби яких визначають актуальність бюджетної проблематики загалом та гарантування бюджетної безпеки зокрема. Таким чином, бюджетна безпека як характеристика дій держави є ґрунтовним критерієм ефективності її бюджетної політики, характер якої, вирішальною мірою, визначає вектори національної стратегії розвитку. З огляду на це, гарантування бюджетної безпеки є пріоритетним завданням діяльності держави у забезпеченні її соціально-економічного розвитку.

1.2. Роль місцевих бюджетів у структурі бюджетної безпеки

В умовах ринкової трансформації економіки важливого значення набуває фінансова безпека держави, яка характеризується таким станом фінансової системи, який забезпечував би державу необхідним обсягом фінансових ресурсів, необхідних для виконання покладених на неї функцій і завдань та забезпечував би захист національних інтересів. Тобто фінансова система повинна мати так званій «запас міцності» на випадок непередбачуваних обставин, щоб державні органи мали можливість своєчасно відреагувати на потенційні загрози та мінімізувати їх негативні наслідки.

Фінансову безпеку можна розглядати як окремий елемент економічної безпеки держави і як фундаментальну основу її національної безпеки в цілому. Водночас вона представляє собою умови стійкого функціонування фінансової системи держави, забезпечуючи стабільність всіх процесів, які відбуваються в ній, де створюються фінансові умови необхідні для соціально-економічної і фінансової стабільності розвитку держави, збереження цілісності та єдності фінансової системи та подолання різного роду загроз у фінансовій сфері. Детальний аналіз напрацювань науковців у сфері фінансової безпеки дозволив зробити висновок, що фінансова безпека держави включає ряд підсистем.

Однією із таких підсистем є бюджетна безпека [12].

Структура бюджетної системи України будується за двома, характерними для унітарних країн рівнями, коли на першому рівні – центральний, тобто Державний бюджет України, а на другому – місцеві бюджети, які теж поділяються на окремі підрівні. Державний та адміністративно-територіальний устрої визначають, таким чином, і бюджетний устрій України, що характеризує організацію та принципи побудови бюджетної системи, її структуру, розподіл доходів і видатків між окремими ланками, правові основи функціонування бюджетів, встановлення характеру взаємовідносин між бюджетами [16].

Згідно Міністерству фінансів України Всі місцеві бюджети є самостійними, що забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом місцевих органів влади визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети.

На даний час в рамках реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні проводиться активна робота по формуванню спроможних територіальних громад. Бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, матимуть прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. В результаті буде забезпечено виконання одного із напрямків реформи міжбюджетних відносин перехід від триступеневої до двоступеневої бюджетної системи.

Завдяки децентралізації та надання місцевим бюджетам самостійності досягнуто наступних змін:

- забезпечено формування нових прогресивних відносин в управлінні бюджетними ресурсами;
- підвищено рівень фінансового забезпечення місцевих бюджетів – дохідна спроможність місцевих бюджетів зросла більше ніж у 2 рази;

- створено умови для мотивації органів місцевого самоврядування до нарощування дохідної бази місцевих бюджетів;
- органам місцевого самоврядування надано право самостійно встановлювати ставки місцевих податків в граничних межах, визначених законодавством, та надавати пільги з їх сплати;
- змінено систему міжбюджетного вирівнювання: механізм балансування видаткових повноважень замінено на новий більш прогресивний, який дозволяє залишати більшу частину коштів на місцях, а саме горизонтальне вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів;
- змінено систему вертикального балансування видаткових повноважень на горизонтальне вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів;
- забезпечено надання якісних суспільних послуг споживачам завдяки розширенню видаткових повноважень органів місцевого самоврядування;
- збільшено інвестиційні ресурси місцевих бюджетів;
- розширено коло місцевих бюджетів, що мають взаємовідносини з державним бюджетом [44];

Тобто на законодавчому рівні забезпечено врегулювання питання повної бюджетної самостійності та фінансової незалежності місцевих бюджетів, що відповідає основним завданням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Показник частки державного й місцевих бюджетів у зведеному бюджеті завжди є складовою основних параметрів бюджетної політики. Реформування бюджетної системи, міжбюджетних відносин в Україні триває вже більше десяти років і щороку визначає свої пріоритети.

Ще В. Кравченко наголошував на необхідності «...здійснення заходів із зближення рівнів соціально-економічного розвитку в різних регіонах та територіях країни, забезпечення єдиних стандартів якості життя в усій державі» [17].

У 2007 році було схвалено Концепцію реформування місцевих бюджетів, яка була спрямована на зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, посилення впливу системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток та поліпшення добробуту громадян України.

Основними завданнями концепції виступають:

- зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування;
- підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів, децентралізації управління бюджетними коштами;
- удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин;
- стимулювання органів місцевого самоврядування до нарощування власної дохідної бази;
- запровадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу;
- посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів;
- підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів та посилення контролю і відповідальності за дотриманням бюджетного законодавства.

Але поки що питання фінансової незалежності місцевих бюджетів залишаються невирішеними у нашому суспільстві [18].

В умовах ринкової економіки роль місцевих бюджетів зростає, але змінюються форми й методи їх впливу на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальної одиниці.

На сучасному етапі розвитку країни та окремих її регіонів місцеві бюджети відіграють стабілізуючу роль і реально впливають на проведення економічних реформ [19].

Місцевий бюджет є основним фінансовим планом регіону, саме тому проблеми формування і функціонування місцевих бюджетів залишаються вкрай актуальними в бюджетній системі України (рис 1.4).

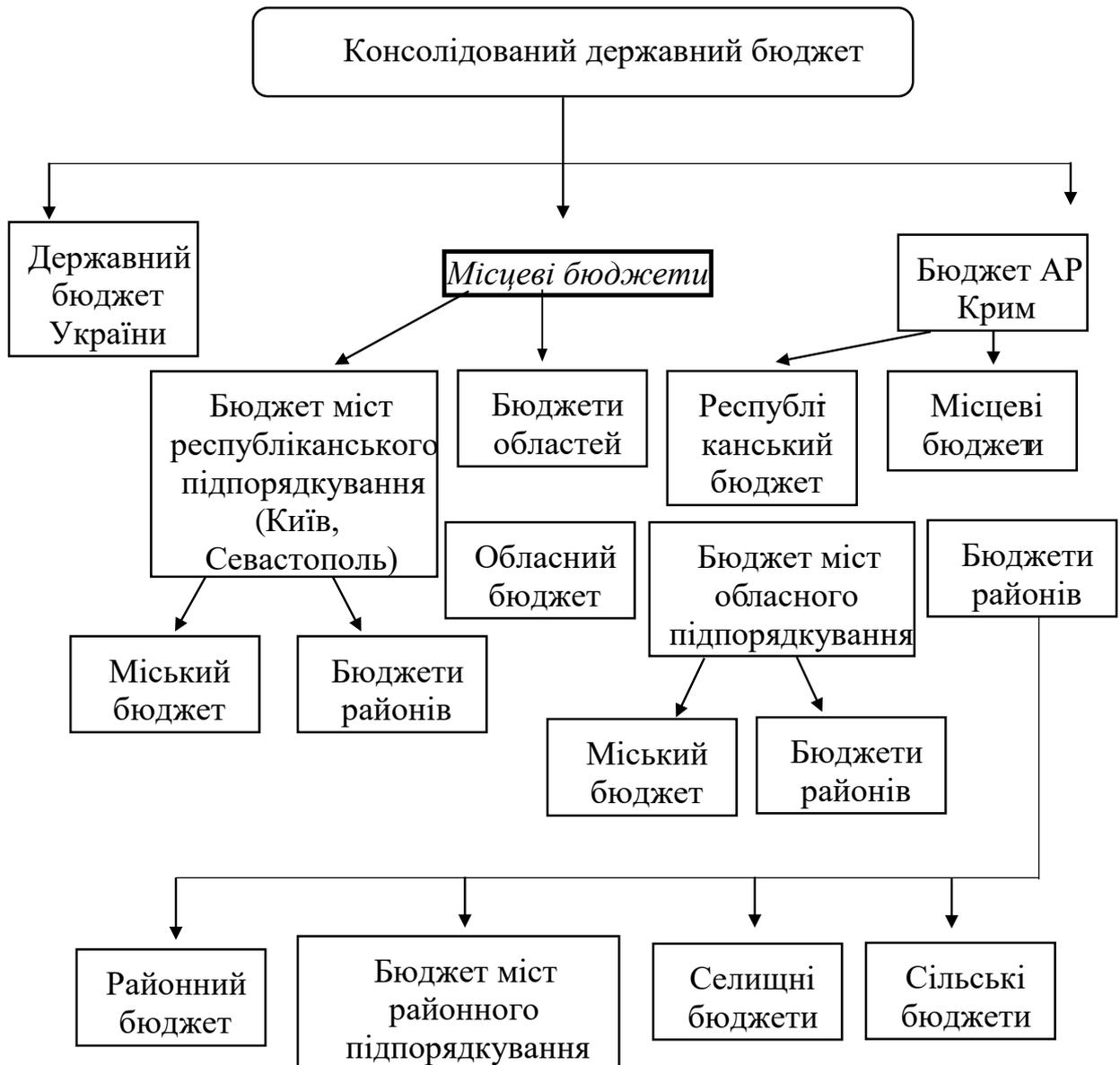


Рис. 1.4. Консолідований державний бюджет України

*Складено автором [18], [19]

Місцеві бюджети є невід'ємною частиною ринкових відносин і одночасно важливим засобом реалізації державної політики. Саме місцевим бюджетам як основній фінансовій базі органів місцевого самоврядування належить особливе місце в бюджетній системі нашої держави. У них зосереджено понад 80 % усіх фінансових ресурсів, якими розпоряджаються органи місцевого самоврядування [20].

Місцеві бюджети стають основним інструментом реалізації регіональної політики й вирішення таких важливих завдань, як структурна перебудова економіки, вирівнювання економічного розвитку регіонів та ефективності територіального поділу праці, розвиток місцевого господарства, здійснення житлового будівництва, благоустрій міст, проведення природоохоронних заходів та інші [21].

Місцеві бюджети концентрують потоки бюджетних коштів певного населеного пункту, району чи області. Через них здійснюється перерозподіл бюджетних коштів для виконання бюджетних зобов'язань, визначених законодавством, зокрема, надання соціальних благ і послуг населенню. Роль місцевих бюджетів у соціально-економічному розвитку регіону проявляється в тому, що у місцевих бюджетах акумулюється частина фінансових ресурсів, яка створюється на визначеній території і забезпечує фінансову базу місцевим органам влади для реалізації своїх повноважень. З іншого боку, створення середовища для формування фінансової бази є головним для місцевих органів влади. Зазвичай, у різних адміністративно-територіальних одиницях фінансова база різна. Нерідко вона обмежена. Через це наповненість місцевих бюджетів залежить, з одного боку, від рівня економічного розвитку регіону, зокрема від повноти використання його економічного потенціалу, а з іншого – від цільового, раціонального та ефективного використання бюджетних ресурсів [19].

Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень у рамках проекту «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження» займається актуальними питаннями реформування бюджетної системи України та здійснює бюджетний моніторинг виконання місцевих бюджетів України на підставі даних Державної казначейської служби України [22].

Отже, місцеві бюджети відіграють ключову роль у забезпечення бюджетної безпеки держави, оскільки саме на місцевому рівні формується основна частина бюджетних коштів, які у вигляді податків надходять до державного бюджету.

1.3. Ризики та загрози бюджетній безпеці

Бюджетна безпека на сьогоднішній день є одним з основних факторів економічного розвитку країни. Вона виступає своєрідним критерієм ефективності її бюджетної політики та організації і реалізації бюджетного процесу. Для розроблення та реалізації дієвих заходів із забезпечення бюджетної безпеки, як найважливішої складової фінансової безпеки держави, необхідно, насамперед, визначити чинники, що зумовлюють її рівень, наявні і потенційно можливі виклики і загрози бюджетній безпеці, систему індикаторів, які свідчать про безпечність параметрів перебігу бюджетного процесу. Дослідженням питань з бюджетної безпеки займалося багато вітчизняних вчених і науковців, зокрема: І. Бабець, О. Барановський, Н. Кравчук, Т. Луцик-Дубова, Л.А. Зверук, А. Сухоруков, В. Шлемко, О.В. Козьменко та інші.

Бюджетна безпека, як одна з основних складових фінансової безпеки, розглядається як стан забезпечення платоспроможності держави з урахуванням балансу доходів і видатків державного й місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів [39].

Бюджетна безпека має на меті здійснення державної політики, яка буде орієнтована на реалізацію економічних інтересів країни, а саме на забезпечення стабільного економічного зростання та залучення потрібного рівня інвестицій для подальшого розвитку продуктивних сил, захист та підтримку національних виробників, реалізацію соціальної політики держави, направленої на підвищення рівня життя громадян та забезпечення головних соціальних потреб.

На рівень бюджетної безпеки впливають певні чинники та загрози. Науковці стверджують, що до головних чинників формування бюджетної безпеки держави відносяться:

- По-перше - організаційно-правові, які включають в себе:
 - чинну правову базу;
 - ретельність розроблення бюджету;

- ступінь деталізації та прозорості бюджету під час формування;
 - надання пріоритетності певній бюджетній класифікації;
 - своєчасність прийняття рішень щодо бюджетно-податкового регулювання;
 - ступінь узгодження фінансово-економічних інтересів різних верств населення;
- По-друге фінансово-економічні, які складаються з:
- обсягу бюджету та ступінь його збалансованості;
 - масштаби бюджетного фінансування;
 - наявність чи відсутність бюджетних резервів;
 - кількість податкових пільг;
 - надання відтермінувань за платежами до державного та місцевого бюджетів [40].

Основною метою бюджетної безпеки є забезпечення ефективного функціонування бюджетної системи держави через виявлення та протидію загрозам її функціонуванню. Серед основних проблем бюджетної безпеки варто виділити декілька ключових, а саме: необхідність чіткого розмежування функцій державного та місцевих бюджетів; вдосконалення системи міжбюджетних відносин; впорядкування системи взаємозаліків, встановлення процедури обґрунтування пріоритетів бюджетних витрат та їх норм, запобігання випадкам нецільового використання бюджетних ресурсів та ін. Абсолютно виправданим є твердження про те, що одне із центральних питань, яке нині визначає стан бюджетної безпеки держави, «полягає у паритетності розподілу грошових ресурсів у межах бюджетної системи України і, як результат, ефективності організації міжбюджетних відносин» [37].

Джерела загроз бюджетної безпеки – це умови і фактори, які призводять до деформації бюджетної системи. Існує багато деструктивних обставин, які впливають на забезпечення бюджетної безпеки та ефективність бюджетної політики держави. Всі фактори ризику можна згрупувати за певними класифікаційними ознаками (рис. 1.5).

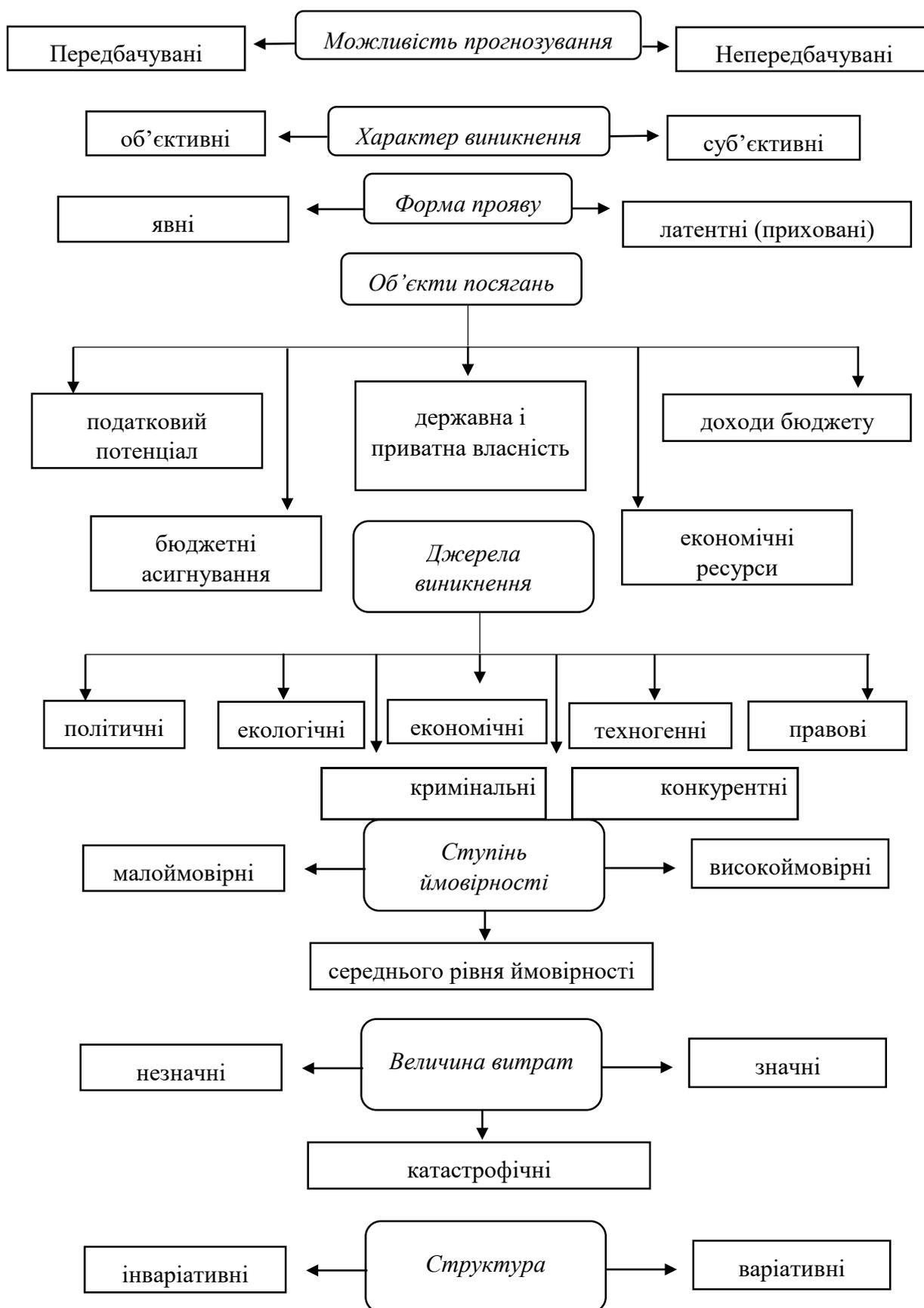


Рис. 1.5. Класифікація загроз бюджетній безпеці за факторами ризику

*Складено автором [31], [32], [33], [34]

Передбачувані загрози є наслідком циклічного розвитку економіки, зміни кон'юнктури фінансового ринку тощо. Їх наслідки відомі з історичного досвіду або результатів економічної політики держави в попередніх періодах.

Непередбачувані, в свою чергу, виникають миттєво і пов'язані з різкою зміною соціально-економічного становища держави, мінливості правового поля, непередбачуваними діями третіх осіб, форс-мажорними обставинами.

Об'єктивні загрози бюджетної безпеки пов'язують з конкретним станом фінансової кон'юнктури, науковими розробками і відкриттями, форсмажорними обставинами і т. п. тобто вони не залежать від прийнятих органами державної влади рішень.

Суб'єктивні загрози породжені різними діями (зумисними, ненавмисними) органів державної влади і управління, фінансовими інституціями, іншими суб'єктами економічної діяльності тощо.

Явні – це реально існуючі (видимі) загрози бюджетній безпеці держави, а латентні являють собою приховані загрози. Вони можуть з'явитися раптово, тому задля нейтралізації їх негативних наслідків потрібно приймати термінові заходи.

За об'єктами посягань загрози бюджетної безпеки охоплюють такі важливі елементи як податковий потенціал, доходи державного бюджету, бюджетні асигнування, державна і приватна власність, економічні ресурси і ін.

За джерелами виникнення вони поділяються на: політичні (породжені нестабільністю внутрішньополітичних обставин в державі та зміною пріоритетних напрямків діяльності уряду), економічні (пов'язані із фінансовими можливостями та інтересами держави та інших економічних суб'єктів, а також певним порушенням грошових пропорцій та бюджетного балансу), правові (виникають внаслідок нестабільності нормативної бази, нормативних гарантій тощо), кримінальні (як результат неправомірних дій різних економічних суб'єктів (наприклад, ухилення суб'єктів господарювання від сплати податків)), техногенні (виникають в результаті різного роду техногенних катастроф), екологічні (є наслідком незадовільного екологічного

стану держави та залежності суспільного виробництва від природно – кліматичних умов), конкурентні і ін.

За ступенем ймовірності загрози бюджетній безпеці можуть бути малоймовірними (виникають дуже рідко), середнього рівня ймовірності (виникають періодично, внаслідок циклічних коливань економіки), високоймовірними (виникають часто). За величиною втрат загрози бувають незначні (наслідком є незначні втрати держави), значні (наслідком є значні втрати фінансових ресурсів держави, проте вона спроможна виконувати основні функціональні повноваження) та катастрофічні (пов'язані із неспроможністю держави виконувати покладні на неї функції та зобов'язання).

Інваріантні загрози породжені дією одного фактора, а варіативні – декількох. Враховуючи різноманітні види загроз бюджетній безпеці держави всі їх можна згрупувати на екзогенні (зовнішні) та ендогенні (зовнішні) (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Екзогенні та ендогенні загрози бюджетній безпеці [41]

Джерела загроз	Ризики бюджетної безпеки
1	2
Екзогенні загрози	
Світовий фінансовий ринок	Залежність внутрішніх бюджетно-фінансових процесів від стану світового фінансового ринку
	Використання фінансових інструментів на користь країн лідерів на світовому фінансовому ринку
	Неефективність світових інститутів та неспроможність регулювати несприятливі фінансові процеси на світовому фінансовому ринку
Світовий ринок капіталу	Мінливість міграційних фінансових потоків
	Зростання транснаціональних корпорації та іноземних інвесторів в національній економіці
	Залежність від іноземних кредиторів та перевищення критичного рівня зовнішнього боргу
Світове господарство	Інтернаціоналізація світового господарства, відкритість та залежність національної економіки
	Конкурентна боротьба між країнами за вигідне місце в світовій економічній системі
	Світові економічні кризи
	Зміна умов зовнішньої торгівлі та кон'юнктури світових цін

Продовження табл. 1.1

1	2
	Ендогенні загрози
Національна економіка	Нерівномірний розподіл природно-ресурсного та економічного потенціалу за регіонами держави
	Падіння ВВП
	Відтік капіталу з реального сектора економіки
	Масштабна «тонізація» національного бізнесу
	Невиконання юридичними особами-резидентами зобов'язань за іноземними кредитами, одержаними під гарантії органів місцевого управління
	Падіння ділової активності, зниження обсягів виробництва та зростання кількості збиткових суб'єктів господарювання
Правова та адміністративна системи	Недосконалість нормативно-правового забезпечення бюджетного процесу та прорахунки і бюджетному плануванні
	Неефективність системи контролю над додержанням бюджетного законодавства
	Корупція та шахрайство
Бюджетна система	Нестабільність надходжень доходів до бюджету
	Недостатнє або несвоєчасне наповнення джерел покриття бюджетного дефіциту
	Несвоєчасність бюджетного планування
	Фінансування конкретних бюджетних видатків без відповідних бюджетних призначень
	Неефективне використання бюджетних коштів
Бюджетна політика	Непрозорість видатків місцевих бюджетів, що призводить до викривлень у розподілі державних коштів, порушення пріоритетності фінансування видатків і нагромадження бюджетної заборгованості
	Диспропорції в розподілі бюджетних коштів
	Нераціональне використання бюджетних резервів

Найвагомішою загрозою бюджетній безпеці України є незбалансованість і високий рівень дефіциту державного бюджету.

Дефіцит відносно ВВП становив -1,6 % у 2017 р. у 2018 р. -1,66 %, у вже 2020 р.- 5,18%, а у 2019 р. цей показник склав -1,96% [41].

Для подолання дефіциту бюджету Україна здійснює залучення фінансових ресурсів у зовнішніх кредиторів, основними з яких є такі міжнародні фінансові інститути, як Міжнародний валютний фонд, Європейський Союз та Світовий банк. Залучення й використання кредиту призводять до формування державного боргу в Україні, а його наявність

спричиняє збільшення бюджетних видатків на погашення процентів за його користування. Динаміку обсягу державного боргу зображено на рис.1.6.

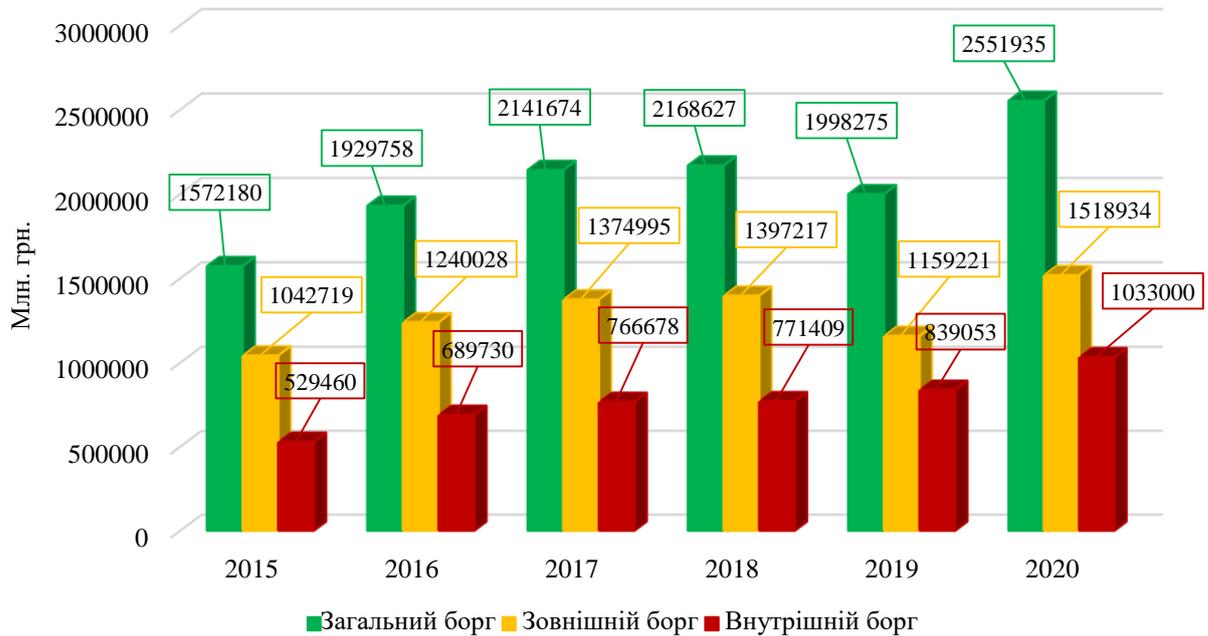


Рис. 1.6. Структура та динаміка державного боргу 2015-2020рр.

*Складено автором [42]

Так, впродовж 2019 року обсяг державного та гарантованого державою боргу зменшився на 237,9 млрд грн порівняно з 2018 року, що у відсотковому виразі складає 0,42%, і наприкінці 2019 р. становив 1 998,2 млрд. грн. У 2020 році державний борг складав 2 551,9 млрд. грн., що на 1,3% більше, ніж у попередньому році. [42]

Ще однією загрозою є те, що військовий конфлікт на Сході України зумовлює щорічне зростання частки видатків бюджету на фінансування сектору охорони та безпеки. У 2017 році видатки на оборону склали 95,9 млрд. грн., у 2018 році – 121,7 млрд грн., у 2019 році – 144,4 млрд грн, що на 22,7 млрд. грн. більше, ніж у попередньому році. У 2020 році на національну безпеку і оборону держави було спрямовано загальний ресурс у сумі 191,7 млрд. грн., що на 47,3 млрд. грн., або на 32,8% більше, ніж у 2019 році [45].

Однак і досі залишається проблема стосовно планування, обліку та ефективності використання бюджетних коштів у даній сфері.

Крім того, інфляційно-девальваційні коливання також є загрозою бюджетній безпеці. Інфляційні процеси негативно впливають на дохідну частину бюджету, зменшуючи реальну вартість суми надходжень податків і зборів, а також перерахувань з вищих бюджетів.

В умовах зростання рівня інфляції може виникати так званий ефект Танзі-Олівера – свідоме відстрочення внесення податкових відрахувань у Державний бюджет платниками податків, в результаті чого відбувається знецінення грошей.

Ще одним наслідком інфляції є падіння курсу національної валюти, яке відбувається нерівномірно і неадекватно зниженню купівельної сили грошей на внутрішньому ринку. Таким чином, інфляційні процеси призводять до дезорганізації зовнішньоекономічних зв'язків, виникнення в них значного спекулятивного елементу, погіршення платіжного балансу країни та її валютного становища [46].

Стрімке щорічне зростання боргових зобов'язань сприяє перерозподілу бюджетних витрат у сторону боргових виплат, що створює перешкоди для виконання пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку держави.

Враховуючи окреслені загрози з впевненістю можна стверджувати, що ефективність бюджетної безпеки зумовлюється такими чинниками як [21]:

- величиною її бюджету;
- ступенем його збалансованості;
- діючою в країні бюджетною системою;
- чинною правовою базою, професіоналізмом і ретельністю розробки й процедурою розгляду та затвердження бюджету;
- масштабами бюджетного фінансування;
- певною бюджетною класифікацією;
- наявністю чи відсутністю бюджетних резервів;
- системою бюджетного обліку;

- своєчасністю прийняття бюджету;
- характером касового виконання бюджету і використання тимчасово вільних залишків коштів державного і місцевих бюджетів комерційними банками;
- станом бюджетних розрахунків;
- масштабами податкових пільг;
- рівнем девальвації національної валюти;
- наявністю чи відсутністю жорстких бюджетних обмежень; – бюджетною дисципліною.

Тобто, успішність гарантування бюджетної безпеки на практиці визначається наявністю механізму її забезпечення.

Висновки до розділу 1.

Теоретичний розділ дає можливість зрозуміти, що це таке бюджетна безпека. Проаналізовано визначення цього поняття різними науковцями. На мою думку більш точно розкриває суть цього поняття наступне визначення. рівень бюджетного потенціалу держави відносно виконання ним своїх функцій з врахуванням балансу доходів і видатків державного та місцевого бюджетів і доцільності, законності і ефективності використання бюджетних засобів на всіх рівнях.

У наступних пунктах проаналізовано загрози та ризики бюджетної безпеки, до яких відносяться:

- високий рівень корупції органів державного управління;
- нерівномірність розподілу бюджетних коштів між галузями;
- обмеженість ресурсів, через нераціональне їх використання; – неможливість створити стабільний відтворювальний процес; – постійне коливання економіки.

Для усунення таких загроз необхідно перш за все правильно виставити пріоритети.

Бюджетна політика держави має бути спрямована на забезпечення соціально-економічного та фінансового розвитку країни. Для цього потрібно реалізувати такі заходи:

- підвищити результативність використання бюджетних коштів за рахунок посилення зв'язку бюджетних призначень із стратегічними пріоритетами держави і здійснення оцінки ефективності та доцільності видатків;
- подальше реформування економіки та суспільства;
- більш повне за діяння ринкових механізмів та особливо підвищення інвестиційної привабливості України;
- забезпечення умов для зростання економіки шляхом стабілізації виробництва та надання необхідної допомоги бізнес-сектору;
- забезпечення структурної перебудови економіки шляхом переходу на інноваційні моделі розвитку;
- реструктуризація та модернізація української економіки у контексті євроінтеграційних процесів;
- реалізація державної стратегії інформатизації технологій;
- реформування системи пенсійного забезпечення, а також податкової та бюджетної системи;
- попередження нелегального обороту тіньового капіталу;
- планомірне кредитування реального сектору економіки та інфраструктурних проектів;
- збільшення інвестицій у людський капітал, передусім інтелектуальний;
- реалістичність у проведенні соціальної політики та встановленні соціальних стандартів.

РОЗДІЛ 2

МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ОЦІНЮВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

2.1. Інституційне забезпечення бюджетної безпеки

В Україні вирішуються надзвичайно складні й відповідальні завдання, пов'язані з глобальними проблемами, які, перешкоджаючи ефективному розвитку національної економіки, становлять істотні загрози бюджетній безпеці України. Глибина та масштаб загроз економіці України вимагають повнішого осмислення сутності національної безпеки держави в цілому та бюджетної безпеки зокрема.

Бюджетна безпека безпосередньо впливає на економічну безпеку держави. Економічна безпека є полісистемним явищем. Її генезис та розвиток зумовлені об'єктивною необхідністю забезпечувати відтворення національної економіки в умовах зовнішніх та внутрішніх загроз і небезпек. Економічна безпека одночасно є потребою та умовою системи суспільних відносин, а її забезпечення має бути віднесено до принципів державної економічної політики.

Системне забезпечення бюджетної безпеки держави можливе за наявності системи економічної безпеки – важливої підсистеми системи національної безпеки. Національна безпека є складною системою, елементами якої є:

- сукупність суб'єктів забезпечення національної безпеки (органи державної влади та місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства, окремі громадяни, ЗМІ);
- сукупність об'єктів національної безпеки (національні матеріальні й духовні цінності, інтереси особи, суспільства, держави);
- сукупність інструментів влади (політичних, економічних, військових), які можуть бути використані для підтримання належного рівня захищеності

національних інтересів (збройні сили, спецслужби, підприємства оборонно-промислового комплексу, дипломатичні засоби, державні та мобілізаційні резерви, інші ресурси, які спрямовуються на захист національних інтересів);

– масив чинного національного законодавства, який визначає пріоритети державної політики національної безпеки;

– офіційні погляди стосовно підходів, принципів і механізмів захисту національних інтересів;

– окремі фізичні та юридичні особи, які породжують загрози реалізації національних інтересів;

– множина чинників національної безпеки [72].

Бюджетна безпека є суттєвим чинником соціально-економічного розвитку держави, об'єктивною необхідністю існування бюджету та спроможністю регулювати економічні й соціальні процеси в державі збереженням її економічного суверенітету і макроекономічної стабільності, критерієм ефективності реалізації бюджетної політики та організації бюджетного процесу. Саме бюджетна безпека забезпечує платоспроможність держави з урахуванням балансу доходів і видатків державного та місцевих бюджетів, виконання державою власних функцій та реалізацію її економічної стратегії [73].

У дослідженні бюджетної безпеки доцільно звернутися до інституціонального підходу, що зумовлено таким.

У сучасній економічній теорії інституціоналізм є найрозвинутішою системою поглядів, що постійно еволюціонують, причому, на дискусійних засадах. В інституціональній економіці вивчаються різноманітні структури управління державою, елементами яких є контрактна система, інститути (організації) та інституції (правила та норми), інституційна структура суспільства, господарські системи.

Інституціональний підхід активно застосовується в дослідженнях різноманітних аспектів суспільного життя, зокрема у сфері національної безпеки.

«Інституціоналістське» мислення стає дедалі характернішим в аналізі стійких типів і форм діяльності щодо забезпечення безпеки особи, суспільства і держави [74].

Інституціональний підхід дає змогу пояснити економічні процеси не лише економічними, а й соціально-політичними, правовими, соціально-психологічними, етичними умовами життя, а також звичаями, традиціями і звичками, що існують у житті як окремої людини, так і суспільства загалом [75].

Питання інституціоналізації бюджетних відносин в Україні є актуальним, останнім часом актуалізація цієї проблематики значно посилилася. У сфері бюджетних відносин інституціональний підхід дає змогу:

- спрямувати аналіз конструктивних локальних соціальних порядків та визначити можливості їхнього конструювання у процесі бюджетної взаємодії в межах того чи іншого напрямку;
- актуалізувати роль бюджетних інститутів не лише як обмежень діяльності людей, а переважно як умов, що забезпечують соціальну взаємодію і створюють можливості для розвитку різних стратегій цієї взаємодії [76].

Інституційного забезпечення потребує кожний вид діяльності у різноманітних сферах економіки, і бюджетний процес не є винятком. Інституціональний підхід поки ще не одержав поширення у забезпеченні безпеки у бюджетній сфері. Тому виникає необхідність поглибленого дослідження проблематики інституційного забезпечення бюджетної безпеки в Україні.

Інституціональний підхід у дослідженні бюджетної безпеки дає змогу пояснити її сутність та розглянути її інституціональне забезпечення. Адже інституціональному забезпеченню й механізмам, що його реалізують, належить значна роль у вивченні сутності бюджетної безпеки України.

Категоріальна специфікація понять «інституція» та «інститут» залежить від того, у якому різновиді інституціоналізму їх розглядати, оскільки інституціоналізм як економічний напрям із моменту виникнення (межа ХІХ та

XX ст.) значною мірою еволюціонував, що зумовлено, зокрема, уточненням змісту понять «інституція» та «інститут».

Сутнісні характеристики понять «інституції» та «інститут» є численними. Так, ними можуть бути юридичні норми й порядок встановлення зв'язків між ними, що дає можливість упорядкувати (регламентувати) відносини між суб'єктами права з метою надання їм стійкого характеру, для чого й створюються інститути – відповідні організаційні структури та органи контролю [77].

За ієрархічно-суб'єктною ознакою інституції поділяють на інституції держави (макрорівень), суб'єктів господарської діяльності різних форм власності та організації діяльності, суб'єктів ринкової інфраструктури (банки, товарні, фондові й валютні біржі, інвестиційні компанії та фонди, консалтингові, страхові, пенсійні фонди) (макрорівень) [78]. Саме на макрорівні інститути держави об'єктивізують формальні інституції, які надалі поруч із неформальними інституціями утворюють інституціональне забезпечення всіх функціональних складових системи економічної безпеки держави

Зважаючи на розкритий зміст понять «інституція» та «інститут», інституційне забезпечення бюджетної безпеки в Україні слід розглядати як наявність сукупності основоположних інституцій, що визначають поведінку учасників бюджетного процесу, характер якої безпосередньо впливає на бюджетну безпеку країни, та інститутів, які мають забезпечити дотримання інституцій, що відповідають державній політиці країни у виконанні функцій бюджетного процесу. Саме дотримання інституцій, що формалізують бюджетний процес, спрямовують його за векторами, встановленими державною економічною політикою, визначають поведінку учасників бюджетного процесу, визначає бюджетну безпеку в контексті інституціонального підходу. Особливістю бюджетної безпеки є відображення бюджетних відносин, у яких суб'єкти безпеки певною мірою виступають як її об'єкти, а безпека має властивість суспільного блага.

Інституції жодним чином не обмежують бюджетний процес, а радше, скеровують його за заданими векторами та заохочують учасників бюджетного процесу до дотримання формальних правил, тим самим забезпечуючи бюджетну безпеку держави. У свою чергу, поведінка учасників бюджетного процесу зумовлена якістю інституцій, їхньою системною взаємопов'язаністю та взаємозумовленістю, життєспроможністю (можливістю їх дотримуватися), контролем (за необхідності) дотримання, відповідальності учасників бюджетного процесу та наслідками для їхньої діяльності під час діяльності за межами інституцій формального характеру, а також мірою вмотивованості учасників бюджетного процесу дотримання цих правил.

У бюджетному процесі інституції розглядаються як організаційне та нормативно-правове забезпечення об'єктів системи бюджетних відносин, діяльність яких передбачає планування й використання державних фінансових ресурсів, реалізується шляхом складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їхнє виконання та контролю за виконанням бюджету [79].

Інституціоналізацію бюджетного процесу забезпечують:

- політико-правові інституції, які забезпечують громадянські та політичні права громадян і економічних агентів, а також сприяють ефективній взаємодії громадянського суспільства й правової держави;
- законодавчі інституції, які формують нормативно-правове й законодавче поле для економічного зростання та структурної модернізації економіки держави;
- соціальні інституції, пов'язані із забезпеченням соціального, морально-етичного, психофізіологічного зростання людини в суспільстві (освіта, охорона здоров'я, пенсійна система тощо);
- економічні інституції які, власне, створюють передумови для економічного зростання держави, безпосередньо визначають структуру бюджетного процесу й об'єктивізуються в діяльності парламенту, державному фінансуванні, оподаткуванні, митному регулюванні тощо.

Упорядкований набір інституцій, що створюють матриці економічної поведінки, визначають обмеження для суб'єктів господарської діяльності, які формуються в рамках тієї чи іншої системи координації господарської діяльності, утворює інституційну структуру.

Зміст поняття «інституційна структура» тлумачиться по-різному, іноді – як синонімічний поняттю «інституційне середовище». Д. Буркальцева зазначила, що інституціональне середовище є внутрішнім елементом господарського порядку й одночасно зовні забезпечує або послаблює його функціонування, наприклад, через недосконале господарське законодавство, нескоординовану діяльність гілок влади, переважання неформальних інституцій [80].

Інституційна структура є ієрархічною, її вертикаль має наступні рівні (рис. 2.1)

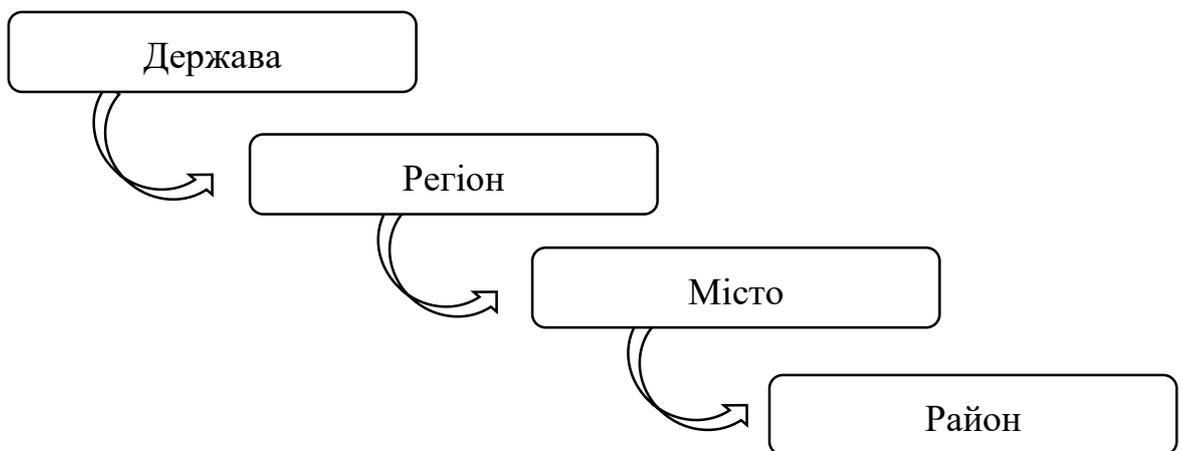


Рис. 2.1. Структура органів державної влади й управління

*Складено автором [38]

Елементами інституційної структури є бізнес-структури, громадські організації, а також споживачі та постачальники ресурсів. Для сучасної інституційної структури характерний розвиток соціального партнерства (співпраця держави, бізнесу, громадянського суспільства). Специфіка

інституціональної структури конкретного суспільства залежить від впливу системи неформальних чинників.

Якщо виходити з комплексності та гетерогенності поняття «інститут», завдяки чому, за О. Д. Некіпеловим, інститутами вважають і поділ праці, і право власності, і гроші, і фірму, і державу [81], то виникають підстави і бюджет, і бюджетну безпеку розглядати як інститут, орієнтований на результат. Цей інститут охоплює правила, які встановлюють зв'язок між бюджетуванням, ефективністю і результативністю виконавців; механізм примусу до виконання правил, що відповідають цій системі; механізм еволюційного розвитку бюджету; здатність до захисту національних економічних інтересів.

Власне, у наукових працях уже йдеться про інститут безпеки, який О. Г. Бортнікова визначила як стійкі типи і форми діяльності, а також відповідні їм структурні елементи щодо забезпечення безпеки особи, суспільства і держави, що зумовлені історичним розвитком і безліччю об'єктивних та суб'єктивних чинників та умов, які сформувалися під їхнім впливом, інтегровані в різні сфери життєдіяльності і життєорганізації, багатоманітні за виявами й динамічні за розвитком своїх функцій. Національно орієнтовані цілі інституту безпеки утворюють сферу національної безпеки, в якій елементами соціальноінституціонального середовища виступають особа, суспільство і держава [82].

Формування інституційного забезпечення бюджетної безпеки відбувається поетапно. І. Я. Чугунов та Л. В. Лисяк показали, що саме інституційне середовище великою мірою створює умови, за яких у межах інституційної архітекtonіки економічної системи вибудовується її складова – інституційна архітекtonіка бюджетної системи. Такі умови значною мірою залежать від низки особливостей країни в історичному й соціокультурному аспектах, становлення інституцій, характеристики її інституційного середовища. При цьому відбувається тісна взаємодія структури, інституцій та інститутів ринкової економіки з інституціями та інститутами бюджетної

політики й механізмами їхнього впливу на соціально-економічний розвиток [83].

Бюджетна політика невід’ємна від інституцій, які діють в економіці країни й утворюють інституційне середовище. У цьому середовищі формуються фінансово-економічні відносини держави та економічних агентів. Держава, створюючи та підтримуючи базові інституції економічної системи (у ринковій системі – це інституції права, власності, управління, праці), створює умови для формування й реалізації ефективної бюджетної політики.

Формування інституційного забезпечення бюджетної безпеки передбачає наявність суб’єкта, об’єкта та зв’язків між ними. Суб’єкт інституційного забезпечення з використанням різноманітних інструментів приводить об’єкт інституційного забезпечення до стану, близького до ідеального.

Об’єктами інституційного забезпечення бюджетної безпеки є інституції, а суб’єктами – інститути, які утворюють організаційну основу її реалізації. Об’єкти й суб’єкти інституційного забезпечення бюджетної безпеки структуровані ієрархічно й, відповідно, поділяються на базисні та похідні, структурні й інфраструктурні.

В інституційному забезпеченні бюджетної безпеки слід виокремити інституційно-правове та інституційно-організаційне забезпечення.

Інституційно-правове забезпечення бюджетної безпеки є невід’ємним елементом механізму державно-правового регулювання формування та раціонального використання державних фінансових ресурсів. Інституційно-правове забезпечення бюджетної безпеки розглядається як сукупність формальних інституційних обмежень, що регулюють діяльність структурних та інфраструктурних інститутів.

Їхня діяльність спрямована на здійснення комплексу заходів з організації, взаємодії, інформування, контролю та інших функціонально-розпорядчих дій, завдяки виконанню яких бюджетна система

перебуває у безпеці, забезпечуючи платоспроможність і фінансову стійкість держави, ефективне використання бюджетних коштів з урахуванням стратегічних пріоритетів розвитку бюджетних відносин та запровадження заходів запобігання внутрішніх і зовнішніх загроз у бюджетній сфері.

У структурі інституційно-правового забезпечення бюджетної безпеки доцільно виокремити дві основні складові, завдяки яким цілком виконуються основні функції механізму регулювання:

- узгодження формальних інституційних обмежень, відповідно до яких структурні й інфраструктурні інституції взаємодіють і є узгодженими;
- чітко структурований інституційний устрій реалізації бюджетних відносин на стадіях складання, розгляду і затвердження, виконання та звітування про виконання бюджету, що забезпечуються сукупністю інституцій, їхньою скоординованою реалізацією, яка спрямована на дотримання всіма суб'єктами бюджетних відносин формальних інституційних обмежень.

Інституційно-правове забезпечення бюджетної безпеки надає цілеспрямованості, послідовності та структурованості діяльності бюджетних інститутів, визначає її ефективність, дає змогу врахувати особливості інституційних обмежень на різних стадіях процесу формування і використання фінансових ресурсів держави.

В інституційно-правовому забезпеченні бюджетної безпеки зафіксовано не лише форми реалізації формальних інституцій (вимоги чинного законодавства і координатора реалізації правових ідей), а і юридичний статус відповідних інститутів, що беруть участь у реалізації функцій механізму державного регулювання бюджетних відносин.

З огляду на наведене твердження, що бюджетну безпеку в контексті інституціонального підходу визначає дотримання інституцій, що формалізують бюджетний процес, доцільно проаналізувати такі інституції.

Серед них вирішальна роль належить нормативно-правовим актам, що регулюють бюджетні відносини в Україні (рис. 2.2).

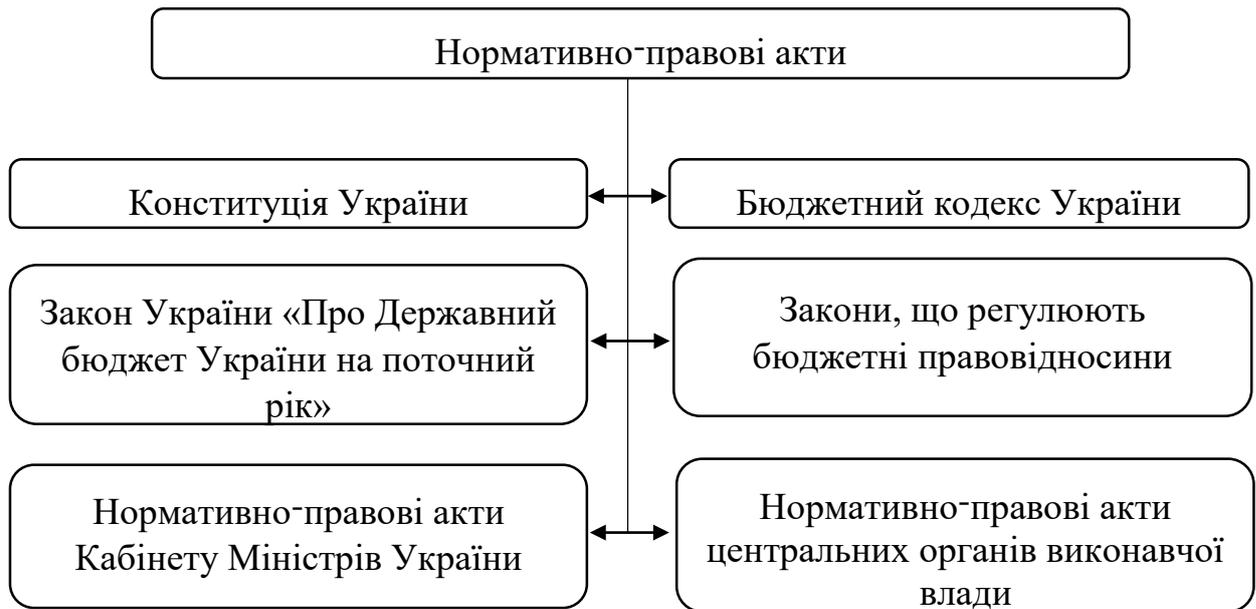


Рис. 2.2. Нормативно-правові акти, що регулюють бюджетні відносини в Україні

*Складено автором [38]

Під час формування інституційно-правового забезпечення бюджетної безпеки принципове значення мають законотворчі ініціативи Комітету Верховної Ради України з питань бюджету [84].

Проте встановлення правових норм у загальносуспільному аспекті не належить виключно парламенту. У провідних демократичних країнах вибудовування інституційно-правового поля управління державними фінансами здійснюється в системі громадянського суспільства і водночас опосередковується політичним впливом.

Інституційно-організаційне забезпечення бюджетної безпеки розглядається як сукупність інститутів, метою діяльності яких є ефективне використання коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів [85].

До структурних інститутів реалізації бюджетного процесу належать:

- Президент України;
- Верховна Рада України;

- Кабінет Міністрів;
- Національний банк України.

Тобто інститути, які беруть безпосередню участь в організації стадій бюджетного процесу (складання, розгляд, затвердження, виконання, звітування про виконання бюджету і контроль за використанням бюджетних коштів). Такі інститути діють відповідно до закріпленого в інституційноправовому полі регламенту щодо раціонального перерозподілу бюджетних ресурсів для досягнення поставлених цілей державної політики.

Крім названих інститутів, діяльність яких забезпечує бюджетну безпеку держави, до структурних інститутів належать також такі, що створюються в законодавчому порядку й наділяються правами регулятивного впливу виключно в бюджетній сфері:

- Рахункова палата України;
- Державна казначейська служба України;
- Комітет Верховної Ради України з питань бюджету;
- Державна фіскальна служба України;
- Державна аудиторська служба України та ін.

За межами бюджетного процесу в державі діяльність таких інститутів не має сенсу [86].

Структурні інститути у бюджетному процесі взаємодіють у межах установлених інституційних обмежень, що охоплюють як заборону інститутам провадити певну діяльність, так і умови, за яких їм надаються відповідні бюджетні повноваження. Наявність інституційних обмежень у діяльності базових інститутів сприяє бюджетній безпеці держави. Адже інституційні обмеження є сукупністю формальних (інституційно-правове забезпечення) і неформальних обмежень, сформованих у суспільстві (культурні, моральні норми, соціальні цінності, вироблені стереотипи суспільного мислення).

Неформальні обмеження часто є базисом (основою) формальних, відображаючи етос нації, або доповнюють їх [87].

Всі інститути інституційно-організаційного забезпечення бюджетної безпеки, якими визнано державні органи та посадових осіб, наділено бюджетними повноваженнями.

2.2. Індикатори бюджетної безпеки держави

Основним регулятором економічного, політичного, культурного та соціального розвитку суспільства є держава, яка забезпечує його шляхом створення системи економічної безпеки. На сьогоднішній день цій системі загрожують декілька чинників. В першу чергу, це політична криза, яка дестабілізує соціально - економічну сферу макроекономіки. Військові дії на Сході України політичні конфлікти з іншими країнами мають негативний вплив на економіку держави, знижують рівень національної безпеки та зумовлюють посилення політичних конфліктів з іншими країнами.

Механізмом, завдяки якому функціонує економічна безпека, є її фінансова складова [1]. Фінансова безпека — це такий стан сукупності елементів економічної системи держави, якому характерні створення умов для постійного зростання рівня розвитку економіки країни, забезпечення її стійкості до зовнішніх та внутрішніх дестабілізуючих факторів, а також створення умов для підтримування та регуляції всіх елементів фінансової системи.

Фінансова безпека країни має внутрішній і зовнішній аспекти. До зовнішнього відносяться незалежність національної фінансової системи від впливу міжнародних фінансово-кредитних організацій і транснаціонального капіталу, а також фінансовий суверенітет країни. Але абсолютна фінансова незалежність країни в сучасних умовах неможлива, тому що процеси фінансової глобалізації, які з кожним роком стають більш масштабними, мають великий вплив на фінансову безпеку України. Саме через ці тенденції питання фінансової безпеки у наш час виходить за національні межі [2].

Особливу роль у фінансовій безпеці відіграє така її складова, як бюджетна безпека. Поняття бюджетної безпеки є багатограним – воно поєднує в собі політичну та економічну складову. Цей термін в економіці розглядається як система правових і організаційних відносин, так і як показник ефективності бюджетної політики держави. Через двоїстість сутності бюджетної безпеки сьогочасні науковці дають різні визначення цього терміну. Якщо їх узагальнити та об'єднати в одне ціле, то можна виділити економічні аспекти, які характерні для бюджетної безпеки:

- високий рівень бюджетної безпеки забезпечує платоспроможність країни, що, в свою чергу, збалансовує доходи та видатки бюджетів державного та місцевого рівня;
- завдяки врегульованій бюджетній безпеці можливе більш ефективне використання бюджетних коштів у процесі виконання функцій органами влади різних рівнів - як державного, так і місцевого;
- забезпечує фінансову стійкість бюджетної системи до впливу зовнішніх і внутрішніх загроз [1].

Можна виділити такі основні критерії, властиві бюджетній безпеці:

- забезпечення стійкості основних параметрів платіжно-розрахункової системи;
- реальність цілей бюджетної політики та її відповідність національним інтересам;
- розширення можливостей держави здійснювати зовнішню і внутрішню політику на основі забезпечення достатніми фінансовими ресурсами;
- найбільш оптимально залучати та використовувати позикові кошти для фінансування бюджетних видатків;
- попереджати порушення бюджетного законодавства з метою сприяння стійкому соціально-економічному розвитку держави [3]. Високий рівень бюджетної безпеки може свідчити про те, що держава здатна

виконувати всі ті соціальні, політичні, економічні функції та завдання, які покладені на неї, та навпаки.

Оцінка рівня фінансової безпеки сектору державних фінансів України проводиться за такими етапами:

- формування множини індикаторів. Індикатори стану фінансової безпеки України систематизовано з метою його оцінки за кожною складовою фінансової безпеки сектору державних фінансів.

- визначення порогових значень індикаторів. Здійснювалося з урахуванням світового досвіду та напрацювань українських учених. Перегляд порогових значень індикаторів у зв'язку зі змінами в національній і світовій економіці здійснюється в разі потреби, але не рідше, ніж раз на два роки.

- нормалізація індикаторів. Завдання нормалізації показників полягає в переході до такого масштабу вимірювань, коли «найкращий» показник має значення 1, або 100 %, а «найгірший» – 0, або 0 % [4].

Багатозначність поняття бюджетної безпеки стає причиною дискусій при обговоренні вченими – економістами методів оцінки рівня економічної безпеки. Вирішити це питання можна, якщо зосередити увагу на більш детальному вивченні та розробці теоретичних засад бюджетної безпеки. Ті методи оцінки рівня бюджетної безпеки, які існують зараз, мають бути доповнені, розширені та об'єднані в єдину систему методів для того, щоб отримані результати були більш об'єктивними.

Завдяки цьому ефективність бюджетної політики, яку проводить уряд, значно зросте, що призведе до підвищення соціально – економічного розвитку країни в цілому. Згідно з Методичними рекомендаціями щодо оцінки рівня економічної безпеки України стан бюджетної безпеки оцінюється за чотирма індикаторами [5].

Значна кількість науковців спирається саме на цей метод у своїх працях. Індикатори фінансової безпеки відображають специфіку певного рівня управління (громадян, домашніх господарств, підприємств, організацій та установ, галузей господарського комплексу, регіонів, банківської системи,

фондового ринку, держави) або таких її складників, як безпека грошового обігу, інфляційна, валютна, бюджетна, боргова й інвестиційна безпека [2].

Відношення дефіциту/профіциту державного бюджету до ВВП дозволяє оцінити як бюджетні, так і макроекономічні ризики загалом. Цей показник дає можливість проаналізувати вплив фіскальної політики держави на стан фінансової системи, платіжного балансу та на обсяги внутрішнього попиту. Цей індикатор є показником типу «А», тобто змішаного типу, який до певного значення є стимулятором, а в разі подальшого збільшення перетворюється на дестимулятор. Оптимальним вважається значення цього показника на рівні від – 2% до 3%.

Другий індикатор – частка дефіциту бюджетних та позабюджетних фондів сектору загальнодержавного управління у ВВП – розраховується за методикою МВФ і є загальноприйнятим ключовим індикатором діяльності для країн, що претендують на отримання кредиту від цієї міжнародної фінансової організації. Цей індикатор також є показником змішаного типу. Оптимальне значення цього індикатора дорівнює нулю. Зауважимо, що сектор загального державного управління включає Державний бюджет України, місцеві бюджети та фонди загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування; дані наводяться за методологією МВФ (GFSM 1986, окрім доходів від приватизації, що обліковуються як фінансування) та без урахування тимчасово окупованої території.

Третій індикатор бюджетної безпеки – рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет – відображає обсяг фінансових ресурсів держави, які перерозподіляються через систему державних фінансів, і свідчить про рівень централізації фінансової системи держави. Оптимальним вважається значення на рівні від 25 до 28%. При цьому цей індикатор є показником змішаного типу, тобто у критичний стан оцінюється як надмірне перевищення вказаного порогу (понад 37%), так і недостатнє значення (нижче за 18%). Четвертий індикатор бюджетної безпеки – відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного

бюджету, що розраховується за методикою МВФ. Цей індикатор є показником дестимулятором, тобто між показником та інтегральною оцінкою наявний зворотний зв'язок. Оптимальним значенням є рівень 6%, а перевищення 16-відсоткового порогу свідчить про критичний стан державного боргу [5].

Вплив світових фінансових систем на окремо взятую державу переходить на якісно новий рівень. Бюджетна безпека є не лише національною проблемою, а й визначальною детермінантою сучасної глобальної економіки, що формується шляхом поглиблення і взаємодії транснаціоналізації й міжнародної регіональної економічної інтеграції. Враховуючи складність взаємозв'язків і взаємозалежностей бюджетної безпеки у напрямі забезпечення стійкого економічного розвитку, має як внутрішній, так і зовнішній аспекти.

Щодо зовнішнього, то це, перш за все, суверенітет країни, незалежність національної бюджетної системи від боргового навантаження та впливу міжнародних фінансово-кредитних організацій і транснаціонального капіталу. Безпека внутрішньої бюджетної сфери України визначається досконалістю фіскальної, правової, організаційної та інституціональної бази, а також політичною стабільністю, рівнем ризиків ринкової кон'юнктури, масштабами тіньової економіки та рівнем корупції в державі.

Бюджетна безпека держави характеризується, невеликою кількістю індикаторів, але з математичної точки зору утворюють множину ознак. У процесі діагностики бюджетної безпеки держави як складного соціально-економічного явища виникає необхідність агрегування всіх ознак множини (показників-індикаторів) в одну інтегральну оцінку, що впливає на загальний інтегральний рівень фінансової та економічної безпеки.

Відповідно специфіка оцінювання стану бюджетної безпеки ускладнена формалізацією показників (індикаторів), що зумовлює застосування індикаторного (порогового) підходу. Результати розрахунку показників бюджетної безпеки України за 2010-2020 рр., відповідно до Методичних рекомендацій Міністерства економічного розвитку і торгівлі України щодо розрахунку рівня економічної безпеки [10], наведено у таблиці 1.

Таблиця 2.1

Динаміка індикаторів бюджетної безпеки України 2010-2020 роках [38], [43]

№	Назва індикатора	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	Відношення дефіциту/профіциту державного бюджету до ВВП, %	-5,94	-1,81	-3,78	-4,45	-4,92	-2,28	-2,94	-1,6	-1,66	-1,96	-5,18
2	Дефіцит/профіцит бюджетних та позабюджетних фондів сектору загальнодержавного управління, % до ВВП	0,22	-0,99	-0,69	-0,45	-1,02	-2,62	0,13	0,03	-0,21	-0,05	0,18
3	Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, %	29,05	30,61	31,56	30,43	29,11	32,94	32,84	34,09	33,28	32,45	34,74
4	Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету, %	17,54	21,86	26,67	33,04	47,27	37,57	18,08	33,62	59,75	37,7	41,36
5	Інтегральний індекс	0,65	0,67	0,65	0,65	0,68	0,57	0,15	0,22	0,16	0,25	0,18

На основі отриманих даних у таблиці 2.1 доцільно побудувати графік (рис. 2.3), (рис. 2.4).

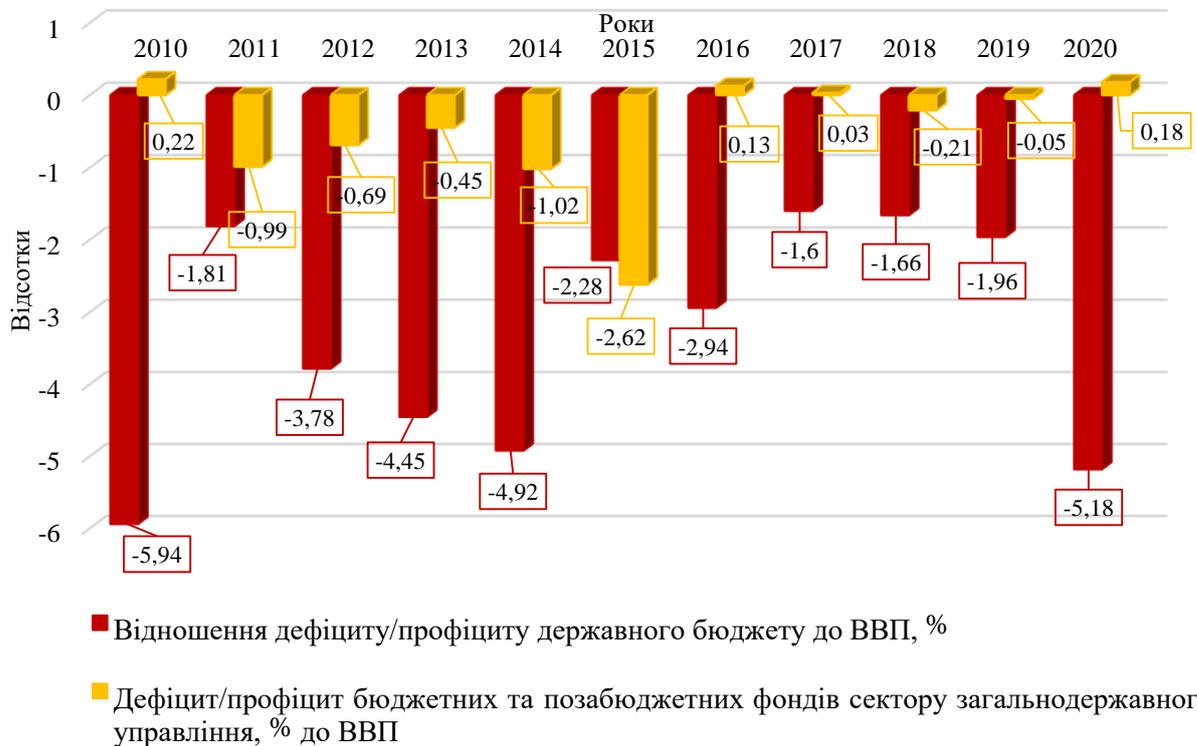


Рис. 2.3. Динаміка індикаторів бюджетної безпеки України 2010-2020рр.

*Складено автором [38], [43]

Отже, протягом останніх 10 років відбувалося коливання цього показника, що свідчить про нестабільність бюджетної системи держави, великі обсяги державного зовнішнього та внутрішнього боргів, неспроможність за рахунок власних коштів формувати бюджет.

Причинами такої нестабільної ситуації є, перш за все, корупція органів державної влади, а також місцевого самоврядування, розкрадання державного бюджету та відмивання бюджетних коштів, несвоєчасність прийняття бюджету, непрозорість бюджетного процесу, відсутність стратегічних підходів розвитку економіки, проблеми у застосуванні програмно-цільового методу, наявність дефіциту бюджету, проблеми в обслуговуванні державного боргу, неефективне використання, а також відсутність прозорості використання бюджетних коштів, проблеми при здійсненні бюджетного

контролю за розподілом та використанням коштів, недотримання бюджетного законодавства, відсутність стимулів для підвищення ефективного управління, політична нестабільність.

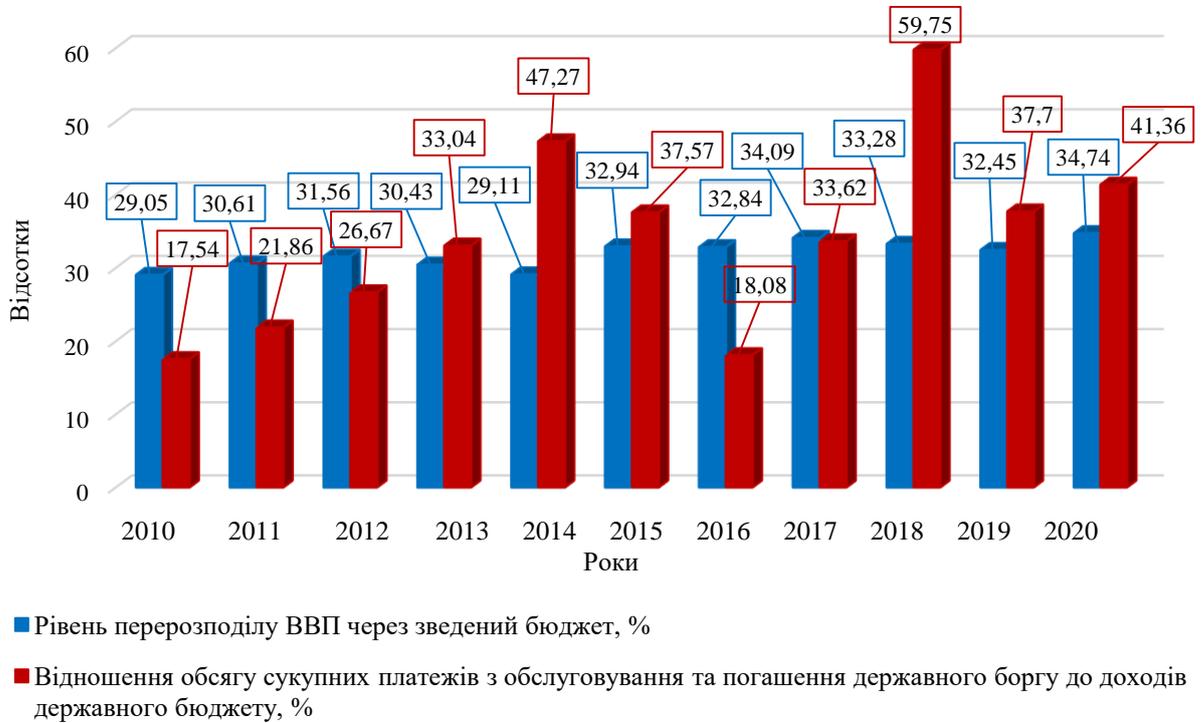


Рис. 2.4. Динаміка індикаторів бюджетної безпеки України 2010-2020рр.

*Складено автором [38], [43]

Завдяки індикаторам, які запропоновані Методичними рекомендаціями щодо розрахунку рівня бюджетної безпеки України [6], можна побачити загрози для бюджетної безпеки України взагалі, але ці показники спотворюють її реальне становище.

Починаючи з 2015 року, рівень економіки України значно знизився через нестабільне політичне становище у державі, а в останні 2-3 роки, навпаки, почалося стабільне економічне зростання. Очевидно, що для бюджетної безпеки України у 2015 році існувало більше ризиків та загроз, ніж у 2019 та 2020 роках. Але за результатами розрахунків деякі отримані показники за 2015 та 2019-2020 роках або приблизно рівні, або значення індикаторів за 2015 рік більш наближені до оптимального значення, ніж дані

за 2019 та 2020 роки. Це свідчить про те, що існуюча методологія оцінки рівня бюджетної безпеки недосконала, тому її слід модернізувати. Для того, щоб удосконалити вже існуючу методологію розрахунку індикаторів бюджетної безпеки, треба виділити основні її недоліки:

- використання індикаторів ВВП на одну особу не є коректним, тому що не враховує обсяг та коефіцієнт завантаження капіталу, завдяки якому отримано ВВП;

- для знаходження значень індикаторів має використовуватись мультиплікативна (нелінійна) форма розрахунку, яка більш адекватно відображає нелінійні процеси в економіці; - не повною мірою враховується тіньова складова економіки [13].

Корегування вище перерахованих недосконалостей не тільки підвищить адекватність оцінки рівня бюджетної безпеки, але і забезпечить більш ефективну бюджетну політику уряду [15].

До основних недоліків у функціонуванні бюджетної системи можна віднести:

- недостатній обсяг фінансових ресурсів для задоволення суспільних потреб;

- збільшення обсягів тіньового сектору економіки, що викликає відповідно, зменшення обсягів податків, що надходять до бюджетів різних рівнів;

- економічно необґрунтоване встановлення дефіциту бюджету та проблеми його фінансування;

- недосконалість бюджетного контролю за розподілом, перерозподілом та цільовим використанням бюджетних коштів;

- відсутність дієвих механізмів подолання регіональних диспропорцій соціально-економічного розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць [47].

Від'ємна динаміка рівня бюджетної безпеки України за останні роки свідчить про вкрай недбалу фінансову політику. Насправді, ситуація у

бюджетній безпеці є набагато гіршою, ніж показують розрахунки за офіційними індикаторами.

Серед індикаторів бюджетної безпеки не враховані обсяги прихованого відтоку капіталу з України, корупційний податок з усіх видів економічної діяльності та фінансові зловживання з тендерних закупівель, які не публікуються офіційною статистикою. Узагальнюючи методологічні положення і методичні підходи до оцінки бюджетної безпеки держави, запропонуємо методологію діагностики бюджетної безпеки держави. У зв'язку із цим доцільним є введення додаткових індикаторів бюджетної безпеки, які відображають вплив вищезазначених чинників на стан окремих складових фінансової та економічної безпеки держави у цілому [38].

Так, обов'язкове удосконалення методології дослідження як однієї з основ пізнавальної діяльності та необхідність побудови безпеко-орієнтованої економіки для забезпечення економічної стабільності, дозволяє обґрунтовано включити до переліку індикатори, що характеризують вплив глобалізаційних процесів, а саме: відповідність України рівню розвитку розвинених країн, рівень корумпованості, податкове навантаження, індекс інфляції, рівень тіньової економіки, частку доходів у ВВП, відтік капіталу за кордон. Водночас, для зменшення боргової залежності України пропонуємо враховувати індикатор бюджетного покриття державного боргу. З урахуванням того, що бюджетна безпека передбачає наявність відповідного потенціалу бюджетної системи в державі для забезпечення фінансової стабільності та безпечного функціонування пропонуємо враховувати важливий індикатор, який характеризує розмір державного бюджету – частка доходів державного бюджету відносно ВВП.

Системний аналіз бюджетної безпеки передбачає групування індикаторів бюджетної безпеки за трьома рівнями, що передбачають рейтингові, компаративні та структурні показники (рис. 2.5) [38].



Рис. 2.5. Системи індикаторів бюджетної безпеки держави з урахуванням впливу глобальних процесів та структурних змін фінансової системи

*Складено автором [38]

Отже, бюджетна безпека держави розглядається як захищеність від впливу внутрішніх і зовнішніх загроз бюджетній системі, що досягається за рахунок здатності органів державної влади формувати в достатньому обсязі бюджетні ресурси для виконання державою своїх функцій. Проаналізувавши загрози бюджетній безпеці держави, що існують на сьогоднішній день, головними з яких є недотримання законодавства, високий рівень корупції, як на національному так і на місцевих рівнях, нераціональний розподіл та неефективне використання бюджетних коштів.

Доцільно запропонувати такі заходи для зміцнення бюджетної безпеки:

- зменшення зовнішнього боргу України шляхом зменшення зовнішніх запозичень та погашення довгострокових запозичень;
- дотримання термінів і узгодженість етапів бюджетного процесу;
- створення ефективної системи управління та контролю за використанням бюджетних коштів з метою уникнення ризику розпорошення бюджетних ресурсів;
- поступова детінізація економіки;
- вдосконалення бюджетної системи країни з врахуванням орієнтації України на інтеграцію в європейські структури та специфіки національної фінансової системи;
- забезпечення економічного зростання України шляхом розробки і впровадження виваженої грошово-кредитної політики, стабілізації рівня національної одиниці та зниження рівня інфляції.

Реалізація цих заходів, що охоплюють більшість складових фінансової безпеки, актуальних для України, потребує збалансування і комплексної взаємодії всіх гілок влади та суб'єктів господарювання.

Забезпечення підтримки на законодавчому, виконавчому, владному рівнях дозволить значно підвищити рівень бюджетної безпеки та досягти економічного зростання країни, зокрема підвищення бюджетної безпеки.

2.3. Функціонально-структурні механізми забезпечення бюджетної безпеки держави

Ефективності забезпечення названих пріоритетів можна досягти виключно за умови комплексного та системного підходу органів державної влади до формування бюджетного процесу, визначення реального бюджетного потенціалу окремих територій, упровадження дієвої видаткової політики й стабільних надходжень до бюджету та вибору оптимальних методів покриття дефіциту.

З позиції державної економічної політики існують різні моделі макроекономічного регулювання: узгодження внутрішньої і зовнішньої рівноваги.

Водночас для досягнення довгострокової динамічної рівноваги бюджетної системи в умовах економічного зростання недостатнім є використання таких макроекономічних інструментів впливу на сукупний попит, як рівень державних витрат і податків, обсяги грошової маси, величина номінального валютного курсу.

З урахуванням цього можливі різні варіанти розвитку бюджетної системи:

- перший варіант передбачає проведення жорсткої бюджетної політики (витрати на соціальні програми зменшують рівень поточних інвестицій), у ній немає вбудованих стабілізаторів (наприклад, податкова система), які в періоди швидкого піднесення згладжують інвестиційні коливання і таким чином рятують економіку від «перегріву»;

- другий варіант передбачає періодичні стиснення і розбухання обсягу грошової маси, далі виникають суттєві проблеми з бюджетом, потім знижується рівень життя, і, нарешті, входить у резонанс фізичний обсяг виробництва;

- третій варіант показує, що проведена для утримання зростання обсягів виробництва жорстка бюджетна політика, спрямована на

обслуговування і погашення зовнішнього боргу, спричиняє чергові кризи неплатежів і різке стиснення обсягу грошової маси;

– у четвертому варіанті бюджетний дефіцит не компенсується зростанням соціальних витрат у натуральній формі (суспільні фонди споживання), і стиснення бюджету неминуче зумовлює падіння рівня життя, після чого починається резонанс за всіма параметрами.

Теоретична й методологічна основа розвитку бюджетної системи повинна будуватися на зв'язку з макроекономічними показниками країни. В умовах політичної та економічної нестабільності потрібно враховувати, що бюджетна політика є категорією надбудови й обумовлена економічним розвитком держави. У зв'язку з цим держава, формуючи бюджетну політику, повинна враховувати глобальні тенденції соціально-економічного розвитку, конкретний етап розвитку суспільства та дотримуватися комплексного підходу до розроблення і реалізації заходів бюджетного процесу. Отже, державна політика у сфері зміцнення бюджетної безпеки передбачає цілеспрямовану діяльність органів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування з урахуванням стратегічних пріоритетів розвитку бюджетних відносин, засобів бюджетної тактики, а також застосування бюджетного механізму.

Бюджетний механізм відіграє вирішальну роль у функціонуванні бюджетної системи України. Від належних якості та рівня організації законодавчого й нормативного забезпечення, бюджетного планування бюджетного регулювання, бюджетного нормування, оподаткування, неподаткових методів мобілізації доходів, кошторисного фінансування, бюджетного інвестування, бюджетного резервування, міжбюджетних відносин, бюджетного контролю залежить рівень практичної реалізації бюджетних відносин у кожній ланці бюджетної системи і якість виконання державою своїх функцій [88].

У довгостроковому періоді рівень національного доходу залежатиме від структурних перетворень, залучення у виробництво нових ресурсів і

підвищення ефективності їхнього використання, розвитку техніки й технології, підвищення рівня кваліфікації робочої сили, зростання конкурентоспроможності продукції вітчизняної промисловості на світових ринках. Внесення таких змін у податкове законодавство дасть змогу збільшити відрахування від податку на прибуток у державний бюджет, а також зацікавити підприємства у збільшенні вкладень у модернізацію та розширення виробництва. Таким чином може бути реалізована оптимізаційна податкова політика стимулювання інвестиційної та інноваційної підприємницької активності.

Важливим заходом є створення стимулів до збільшення дохідної частини обласних і місцевих бюджетів, зокрема шляхом оптимізації податків. Удосконалення потребує механізм надання міжбюджетних трансфертів, субсидій, що мають вузькоцільову спрямованість на здійснення програм модернізації відповідної галузі промисловості.

Сучасні реалії в умовах викликів внутрішніх і зовнішніх загроз, поглиблення глобалізаційних процесів та динамічний розвиток світових фінансових відносин зумовлюють необхідність розв'язання важливої науковоприкладної проблеми забезпечення збалансованості бюджетної системи, а також розроблення та впровадження політики безпечного розвитку України.

Аналіз ситуації у бюджетній сфері України свідчить про наявність диспропорцій її розвитку. У стратегічному плані бюджетну безпеку гарантує лише конкурентоспроможна економіка. Здатність держави самостійно здійснювати державну економічну політику відповідно до власних національних економічних інтересів перебуває в основі бюджетної безпеки держави. Зрозуміло, стійкість бюджетної системи визначається рівнем дефіциту бюджету, платіжного балансу, зовнішнього та внутрішнього боргу, стабільністю цін, стійкістю національної валюти, рівнем розвитку ринку цінних паперів, масштабами інвестиційної діяльності тощо.

З позиції захисного підходу встановлено, що негативними чинниками, які провокують виникнення загроз і суттєво знижують рівень фінансової та бюджетної безпеки, є: зростання тіньової економіки, посилення дисбалансів у бюджетній сфері внаслідок зниження доходів за основними дохідними статтями держбюджету й різкого зростання витрат бюджету, вплив прямих інвестицій та фінансових ресурсів із реального сектору економіки, девальвація національної валюти та інші структурні деформації національної економіки. Зростання загального обсягу державного та гарантованого державою боргу до абсолютно небезпечних значень слід відносити до системних загроз бюджетній безпеці України, що посилює дефолтні ризики.

Але однією з найсуттєвіших загроз бюджетній безпеці є істотна виснаженість власних джерел фінансових ресурсів – прибутку суб'єктів господарювання, доходів населення, доходів бюджетів усіх рівнів, амортизаційних відрахувань, ресурсів цільових фондів та ін.

В умовах ситуації, що склалася в економіці України під тиском як економічних, так і неекономічних чинників, критично зростає рівень загроз економічній безпеці національної економіки насамперед у зв'язку з виникненням додаткових, принципово нових для України викликів [89].

Масштаби поширення і накопичення загроз вимагають першочергового вирішення проблеми забезпечення бюджетної та фінансової безпеки на національному рівні. Зневажання економічною безпекою може призвести до катастрофічних наслідків: занепаду економіки та підриву системи життєзабезпечення нації з подальшою втратою суверенітету країни [88].

На жаль, інституційні реформи, здійснені протягом трансформаційного періоду, характеризуються непослідовністю та фрагментарністю проведення, наслідком чого є відсутність стратегічного підходу до розвитку національної економіки. Така ситуація, особливо в умовах політичної й економічної нестабільності, є неприпустимою, а реалізація державної політики є слабкою перед внутрішніми та зовнішніми викликами і загрозами економічній безпеці України.

Забезпечення бюджетної безпеки держави, що ґрунтується на ситуативному реагуванні на загрози, які вже виникли, передбачає їх ліквідацію та нейтралізацію негативного впливу від них. Проте в умовах значної кількості викликів, ризиків та загроз такий підхід є малоефективним, у зв'язку з чим виникає необхідність упередження загроз економічній безпеці національної економіки шляхом формування комплексу заходів превентивного характеру [90].

При цьому в Україні використовується так зване пасивне забезпечення бюджетної безпеки держави, яке ґрунтується на методі реагування на виклики, й загрози в разі відхилення фактичних значень індикаторів від їхніх безпечних рівнів, що вказує на ситуативне реагування.

Використання такого підходу до забезпечення бюджетної безпеки України під впливом великої кількості зовнішніх та внутрішніх ризиків і загроз є однією з причин поглиблення системної кризи в державі та функціонування національної економіки лише завдяки істотній інерції. Тому, з огляду на наведені передумови, є об'єктивна необхідність формування такого якісно нового управлінського інструменту, як механізм запобігання загрозам.

Поняття «механізм» досить часто трапляється серед загальнонаукових економічних категорій і переважно тлумачиться як послідовність станів та процесів, що визначають певну дію або явище. У широкому розумінні механізм є системою, що складається з багатьох компонентів, які виконують конкретні функції, завдяки чому механізм діє.

Формування теорії економічних механізмів передбачає декілька видів механізмів системи економічної безпеки, які чітко не ідентифікуються. Переважно йдеться про: механізм забезпечення економічної безпеки, механізм безпеки, механізм функціонування системи, але основну увагу приділено його структурі без тлумачення змісту та дії такого механізму.

Особливістю механізму є те, що йому властивий дуалізм «процес – структура». Тобто про механізм можна говорити в контексті як процесу, так і

сукупності елементів. Таким чином, механізм – це динамічна система, яка складається з ряду елементів та визначає порядок діяльності з метою узгодження чинників зовнішнього й внутрішнього середовища з внутрішнім потенціалом та інтересами учасників.

Під економічним механізмом також розуміють інтегровану, багаторівневу систему форм і методів господарювання, головним принципом якої є комплексність. Основа економічного механізму – діалектична єдність державного регулювання та ринкової саморегуляції. Економічний механізм розвитку соціально-економічної системи базується на плануванні та своєчасному вжитті заходів, які сприятимуть ефективному використанню нових, прогресивних методів управління, упровадженню нових форм та методів організації системи.

Водночас економічний механізм – це відкрита складна інтегрована система, яка постійно розвивається та складається із комплексу взаємопов'язаних елементів, які, у свою чергу, спрямовані на ефективне використання ресурсів у процесі діяльності та забезпечення стійкого розвитку. Механізм має розгалужену систему економічних взаємозв'язків та взаємовідносин, що зумовлює ієрархічну структуру. Єдність природи організаційного й економічного механізмів зумовлює їхній тісний взаємозв'язок [91].

Зміст організаційно-економічного механізму міститься у встановленні чіткого взаємозв'язку, впорядкованості та встановленні ступеня важливості елементів, які до неї входять, тобто організаційно-економічних заходах, що розробляються, а також у виборі необхідних інструментів із метою забезпечення максимального рівня ефективності за рахунок якісних перетворень. Для того щоб визначити склад елементів організаційно-економічного механізму розвитку економічної системи, необхідно встановити мету його існування. Метою є якісне перетворення в системі, спрямоване на підвищення ефективності її функціонування шляхом виконання своїх функцій системи для захисту від ризиків та загроз. Ефективне функціонування

організаційно-економічного механізму розвитку економічної системи можливе тільки в тому разі, якщо він формувався всередині системи, послідовно проходячи всі стадії – від початкових до зрілих.

Серед розмаїття організаційно-економічних механізмів є й організаційно-економічний механізм запобігання загроз бюджетній безпеці держави. Для реалізації державними органами діяльності щодо забезпечення бюджетної безпеки країни вагоме значення має об'єктивна, повна, комплексна інформація про макроекономічний стан країни й рівень реалізації пріоритетних національних інтересів у бюджетній сфері.

Організаційно-економічний механізм запобігання загрозам бюджетній безпеці України являє собою складну ієрархічну систему, при взаємодії елементів якої забезпечується захист від загроз за рахунок застосування методів випереджаючого управління, сукупності заходів зниження ризиків, важелів та інструментів державного регулювання шляхом цільових дій організаційного й економічного характеру.

Об'єктивна необхідність упровадження цього механізму зумовлена виявленим значним впливом загроз на рівень бюджетної безпеки держави, який включає низку конкретних методів зниження ризиків, інструменти та важелі державного регулювання процесу запобігання загрозам бюджетній безпеці держави, які повинні використовувати суб'єкти на кожній стадії бюджетного процесу при прийнятті й реалізації управлінських рішень. Це дає змогу здійснювати заходи впливу/протидії загрозам бюджетній безпеці держави залежно від джерела їх виникнення, ступеня небезпеки, форми прояву й сфери впливу на бюджетний процес і загалом окреслює систему елементів та зв'язків між ними, спрямованих на створення безпечних умов розвитку бюджетної системи в умовах нестабільності.

Оперативне нівелювання загроз і принцип превентивності передбачають раннє виявлення загроз із використанням внутрішнього й зовнішнього інформаційного середовища системи національної безпеки, їх завчасне упередження за допомогою економічних, організаційних,

нормативноправових, адміністративних та інституційних важелів, із застосуванням кількох прогнозних сценаріїв забезпечення бюджетної безпеки.

Інституційно-організаційне забезпечення механізму бюджетної безпеки держави складається з органів законодавчої і виконавчої гілок влади та Президента України, діяльність яких спрямована на реалізацію бюджетної політики щодо забезпечення бюджетної безпеки України. Серед інституцій (організацій), які реалізують механізм забезпечення бюджетної безпеки держави, насамперед слід виокремити Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Президента України, Раду національної безпеки і оборони України, Міністерство фінансів України та інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування.

До запропонованого механізму входить блок аналітичного забезпечення бюджетної безпеки держави, призначенням, якого є постійний збір інформації, розрахунок поточного рівня бюджетної безпеки держави, оцінювання виявлених тенденцій, ідентифікації та моделювання загроз, оцінювання їхнього впливу на рівень бюджетної безпеки та прогнозування можливих наслідків для фінансової системи держави.

Інституційно-організаційне забезпечення механізму бюджетної безпеки держави складається з органів законодавчої і виконавчої гілок влади та Президента України, діяльність яких спрямована на реалізацію бюджетної політики щодо забезпечення бюджетної безпеки в системі економічної безпеки України. Серед інституцій (організацій), які реалізують механізм забезпечення бюджетної безпеки держави, насамперед слід виділити Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Президента України, Раду національної безпеки і оборони України, Міністерство фінансів України та інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування.

Інститути для прийняття та реалізації управлінських рішень повинні керуватися у своїй діяльності сукупністю важелів, принципів, методів та

заходів відповідно до своїх повноважень та покладених функцій. Основні критерії які повинні враховуватися для запобігання загроз бюджетній безпеці:

- структуризація основних напрямів бюджетної політики за сферами та пріоритетами відповідно національних економічних інтересів;
- забезпечення платоспроможності та фінансової стійкості держави;
- реалізація комплексного бюджетного середньострокового планування;
- збереження фіскального потенціалу населення;
- забезпечення гідного життя населення та подолання бідності;
- усунення неефективного адміністративного регулювання фінансової діяльності та дублювання функцій;
- забезпечення узгодженості бюджетних пріоритетів і стратегічних завдань бюджетної політики;
- зменшення боргової залежності та формування внутрішніх резервів;
- встановлення верховенства права і боротьба з корупцією;
- здатність бюджетної системи забезпечити єдність економічного простору держави.

Інструментарій державного регулювання процесу запобігання загроз бюджетній безпеці включає заходи впливу/протидії загрозам залежно від виду та ступеня прояву (за місцем виникнення, за ймовірністю реалізації, за терміном дії, за часом прояву, за ступенем небезпеки, за періодичністю та раптовістю виникнення, за тривалістю деструктивного впливу). Важелі державного регулювання процесу запобігання загрозам бюджетній безпеці включають: доходи/податки, обов'язкові збори, неподаткові надходження, міжбюджетні трансферти, бюджетні асигнування, бюджетні призначення та зобов'язання. Інструментами організаційно-економічного механізму запобігання загрозам бюджетній безпеці є: ставки й пільги, бюджетні нормативи, норми амортизаційних відрахувань, прямі бюджетні інвестиції, відсотки за кредит та ін.

Формування пріоритетних напрямів бюджетної політики й забезпечення бюджетної безпеки на підставі уточнених даних блоку аналітичного забезпечення з використанням описаного інструментарію, прийняття відповідних управлінських рішень, моніторинг та контроль досягнутих результатів належить до виключної компетенції Міністерства фінансів України. Використання такого концептуального підходу до забезпечення бюджетної безпеки України має низку переваг, зокрема можливість запобігання перетворенню потенційних загроз на реальні за допомогою раннього виявлення на етапі їх формування, а також мінімізації їхнього негативного впливу на систему фінансової безпеки.

Організаційно-економічний механізм запобігання загроз бюджетній безпеці держави дає змогу здійснювати оперативне коригування бюджетної політики на основі збору та аналізу інформації про її результативність, зважаючи на ефект зворотного зв'язку, отриманої від Рахункової палати України, Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень, інститутів громадянського суспільства, що набуває особливої актуальності в умовах інтеграції національної економіки у світове господарство.

При досягненні таким шляхом задовільного рівня бюджетної, фінансової та в цілому економічної безпеки держави подальші заходи державної економічної політики проводяться в рамках реалізації тактичного механізму зміцнення економічної безпеки держави та її складових, а саме бюджетної безпеки, які спрямовані на підтримку її належного рівня та його подальше підвищення.

Функціонування бюджетної системи України за умов сучасних глобалізаційних процесів визначає завдання бюджетної політики, що зумовлена динамікою суспільних процесів як у глобальному, так і в національному вимірах, а також зміною концептуальних підходів до поняття безпеки. Реалізація бюджетної політики повинна орієнтуватися на формування сприятливого макроекономічного середовища, забезпечення соціально-економічного розвитку держави, стабільності державних фінансів і

платоспроможності та підвищення якості життя населення. При цьому показники й критерії бюджету відіграють роль ключових чинників фінансової стійкості та стабільності держави, а характер бюджетної політики визначає напрям розвитку національної економіки. Це у свою чергу, актуалізує необхідність формування відповідного рівня бюджетної безпеки держави, що зумовлено накопиченням системних ризиків та загроз, втратою платоспроможності держави й суттєвим зниженням рівня бюджетного потенціалу.

Висновки до розділу 2.

Завершено написання другого розділу у якому розглядалися методичні підходи оцінювання бюджетної безпеки держави.

Перший пункт присвячено інституційному забезпеченню бюджетної безпеки. Посилення інституційного вектора в забезпеченні бюджетної безпеки має відбуватися, в першу чергу, шляхом модернізації діючих та створення нових економічних і соціальних інститутів, які забезпечуватимуть підвищення рівня безпеки на якісно новій основі та фінансове зростання. В протилежному разі економічна відсталість країни стане незворотною і це загрожуватиме існуванню нації та держави. Доповнення потребує формування інституційноправового базису на різних рівнях ієрархії управління економікою, що забезпечується шляхом виконання інститутами функцій прийняття рішення, інформування та мотивування.

Відповідно до такого підходу, потрібно формувати інституціональні засади удосконалення системи забезпечення економічної безпеки держави. Створення цілісної системи вимагає вироблення єдиної політики на основі удосконалення кожної з підсистем: підсистеми прийняття рішень – через сукупність інституційно-правових принципів розподілу повноважень суб'єктів різних рівнів системи, інформаційної – через створення інституцій

здійснення моніторингу державної політики в сфері економічної безпеки, мотиваційної – через розроблення правил і механізмів реалізації рішень.

У другому пункті наведені індикатори бюджетної безпеки, ключовими з яких є:

- відношення дефіциту/профіциту державного бюджету до ВВП;
- дефіцит/профіцит бюджетних та позабюджетних фондів сектору загальнодержавного управління до ВВП;
- рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет;
- відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету;

Аналіз цих показників показав, що за останні 10 років відбувалося постійне то підвищення то падіння їх значень, що говорить нам про нестабільність бюджетної системи України, а також економіки в цілому. Щоб створити більш сприятливе середовище для забезпечення бюджетної безпеки необхідно зробити наступне. Створити ефективну систему середньострокового бюджетного планування задля оптимального формування дохідної та видаткової частин бюджету, кредитування та фінансування, підвищення ефективності та результативності бюджетних витрат, наслідком чого стане, покращення якості підготовки макропрогнозів та прогнозування бюджетних надходжень для формування реалістичних бюджетних показників, зокрема шляхом узгодження макропрогнозів. Кабінету Міністрів України та Національного банку України, врахувати відповідні показники при розробці проекту Державного бюджету, а також доопрацювати та прийняти законопроект «Про державне стратегічне планування».

Третій пункт носить назву функціонально-структурні механізми забезпечення бюджетної безпеки держави та містить такі твердження. Дієвий механізм державного управління бюджетною безпекою має вчасно реагувати на всі загрози та ризики. На сьогодні ризикологія пропонує такі методи управління ризиками: ухилення, локалізації, дисипації, компенсації. Відповідно до управління бюджетною безпекою доцільним буде

запровадження таких методів реагування на ризики бюджетної безпеки: метод уникнення ризику зниження бюджетної безпеки, метод скорочення ризику зниження бюджетно безпеки, метод трансформації ризиків зниження бюджетної безпеки та метод компенсації ризиків зниження бюджетної безпеки.

Питання відповідальності за виконання відповідних державних управлінських рішень в сфері бюджетної безпеки носить надзвичайно важливе значення, оскільки саме безвідповідальність певних суб'єктів державного управління бюджетною безпекою призвела не тільки до занепаду в цій сфері, а й до катастрофічного стану Державного та місцевих бюджетів України.

Основними принципами бюджетної політики для забезпечення безпеки повинні стати:

- прискорення економічного зростання шляхом створення сприятливого інвестиційного клімату та утримання макроекономічної стабільності, зокрема продовження фіскальної консолідації;
- впровадження ефективного врядування шляхом реформи державного управління, децентралізації і реформи державних фінансів;
- розвиток людського капіталу шляхом проведення реформ системи охорони здоров'я та освіти, поліпшення надання державної соціальної підтримки;
- встановлення верховенства права і боротьба з корупцією шляхом підтримки ефективного функціонування інститутів боротьби з корупцією, забезпечення рівного доступу до правосуддя та ефективного захисту прав власності;
- забезпечення безпеки та оборони держави, зокрема захист її суверенітету та територіальної цілісності держави, а також забезпечення найважливіших аспектів безпеки громадян.

РОЗДІЛ 3

АНАЛІЗ І СУЧАСНИЙ СТАН БЮДЖЕТНОЇ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

3.1. Оцінювання стану місцевих бюджетів в системі бюджетної безпеки держави

Фінансова самостійність регіону – форма організації управління територіями, за якої вони володіють значними правами та можливостями самостійного прийняття господарських рішень. Тобто, для кожної територіальної громади це свідчить про:

- самостійність у прийнятті рішень;
- ефективність розподілу бюджетних коштів;
- створення необхідних умов соціально-економічного зростання та розвитку населеного пункту;
- стабільність та реальність джерел формування доходів.

Грошові кошти, що формуються на рівні об'єднаних територіальних громад, із власних податкових надходжень та трансфертів мають назву місцеві бюджети.

Місцевий бюджет – це план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування (рис. 1.1).

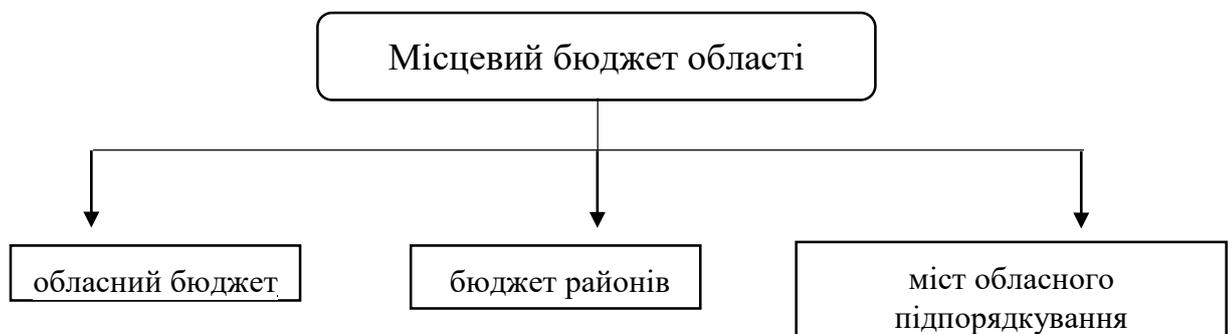


Рис. 3.1. Структура місцевого бюджету області

*Складено автором

Тому, формування місцевого бюджету є одним з найважливіших питань для новоствореної ОТГ.

ОТГ, які створені за законом та перспективним планом формування територій громад області, мають такі самі повноваження, як міста обласного значення та прямі міжбюджетні зносини з державним бюджетом. До таких бюджетів, крім прибутків, що зараховуються до бюджетів сільських, селищних, міських міст районного значення, також зараховується 60% податку на доходи фізичних осіб. Також для таких бюджетів застосовується горизонтальне вирівнювання податкової спроможності: визначається базова (з державного бюджету – місцевому) чи реверсна (з місцевого бюджету – держбюджету) дотація. Розраховується базова чи реверсна дотації лише за податком на доходи фізичних осіб.

Базову дотацію отримують місцеві бюджети з рівнем надходжень податку на доходи фізичних осіб на одного жителя нижче 0,9 середнього показника по Україні (тобто 80% складової, необхідної до рівня показника 0,9).

Для бюджетів, де цей показник вищий за 1,1 середнього в Україні, застосовується реверсна дотація, вилучається до державного бюджету 50% перевищення індексу податкоспроможності 1,1.

У бюджетах ОТГ з показником надходження податку на доходи фізичних осіб на одного жителя в межах від 0,9 до 1,1 вирівнювання не здійснюється, тобто ні базова ні реверсна дотації їм не передбачено. Решта платежів, окрім податку на доходи фізичних осіб, в розрахунки не вносяться і залишаються в повному обсязі у розпорядженні місцевих органів влади.

Поза самоврядними повноваженнями органи самоврядування ОТГ виконують ті, що делеговані державою, зокрема утримання закладів освіти, охорони здоров'я, культури, спорту, соціального захисту та соціального забезпечення. Для належного виконання цих повноважень бюджети об'єднаних громад набувають освітню та медичну субвенції з державного бюджету.

Для проведення розрахунку обсягів дотацій застосовують такі показники (рис. 3.2)



Рис. 3.2. Показники для проведення розрахунку обсягів дотацій

*Складено автором [48]

Питання надання таких субвенцій урегульовано Бюджетним Кодексом України, розподіл цих субвенцій між місцевими бюджетами здійснюється на основі формули, яка розробляється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у зумовленій сфері.

Шляхи використання субвенцій визначає Кабінет Міністрів України.

Також ОТГ отримують підтримку від держави як субвенцію на формування означеної інфраструктури, згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної формації, з коштів Державного фонду регіонального розвитку, а також завдяки іншим субвенціям та дотаціям із державного бюджету, якщо є підстави для надання та отримання визначених міжбюджетних трансфертів.

Ради ОТГ мають право здійснювати місцеві запозичення:

- місцеві внутрішні запозичення;
- місцеві зовнішні запозичення, зокрема, завдяки кредитам та позикам міжнародних фінансових організацій.

Але слід мати на увазі, що видатки на обслуговування боргу здійснюються за рахунок загального фонду бюджету. На рисунку 3.3 наведений перелік органів, які здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства на місцевому рівні.



Рис. 3.3. Органи, які здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства на місцевому рівні

*Складено автором [49]

Норми відрахувань доходу до бюджетів об'єднаних територіальних громад наведено у таблиці 3.1

Таблиця 3.1

Норми відрахувань доходу до бюджетів об'єднаних територіальних громад

Загальний фонд		Спеціальний фонд	
Вид податку	%, який належить зарахуванню	Вид податку	%, який належить зарахуванню
1	2	3	4
ПДФО	60%	Кошти за відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва	75%
Державне мито, яке зараховується за місцем вчинення дій та видачі документів	100%	Концесійні платежі стосовно об'єктів комунальної власності, які мають цільове спрямування згідно закону	100%
Акцизний податок із реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів	100%	Грошові стягнення за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону довколишнього природного середовища через господарську та іншу діяльність	50%
Податок на майно	100%	Екологічний податок	25%
Єдиний податок	100%	Оплата вартості питної води суб'єктами підприємницької діяльності, які здійснюють реалізацію такої води через системи централізованого водопостачання	10%
Збір за місця паркування транспортних засобів	100%	Власні надходження бюджетних установ, що утримуються завдяки відповідному бюджету	100%
Туристичний збір	100%	Надходження до фондів, утворених місцевими радами	100%

Продовження табл. 3.1

Плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами місцевих рад	100%	Субвенції, що надаються з інших бюджетів, завдяки конкретно визначеним надходженням зі спеціального фонду таких бюджетів	100%
Надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності, засновником яких є ОТГ	100%	Повернення кредитів, наданих із місцевих бюджетів індивідуальним сільським забудовникам	100%
Плата за розміщення тимчасово вільних коштів	100%	Надходження у рамках програм допомоги і грантів міжнародних фінансових організацій	100%
Орендна плата за водні об'єкти, що надаються в користування за умовами оренди місцевими радами і зараховується згідно з бюджетами ОТГ	100%	Інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України	100%

*Складено автором [49]

Освітня та медична субвенції, базова дотація також належать до доходів бюджету ОТГ.

Для розрахунку планових надходжень податку з доходів фізичних осіб (ПДФО) на відповідний рік спершу необхідно визначитись із плановим фондом заробітної плати робітників, службовців, працівників усіх установ та підприємств, галузі сільського господарства, враховуючи показники минулих років. Слід зважати на основні чинники зростання фонду оплати праці, зокрема на підвищення мінімальної заробітної плати.

Прогноз надходжень податку з доходів громадян, які здійснюють підприємницьку діяльність, може бути сформований, опираючись на тенденцію, яка склалася в минулі періоди.

Для розрахунку планових надходжень земельного податку необхідно враховувати зміни факторів, що впливають на його величину:

- дані державного земельного кадастру, реєстрацію права власності;
- права користування землею та договори на оренду землі, облік кількості та якості земель, зонування територій населених пунктів, нормативну та грошову оцінку земель.

Сума земельного податку для кожного землевласника та землекористувача обчислюється у спосіб помноження площ земельних ділянок, земельних часток (паїв), що підлягають оподаткуванню, на визначені ставки земельного податку окремо для різних категорій земель. Податком на нерухомість оподатковується житлова нерухомість (квартира, будинок), і нежитлова нерухомість, серед них також господарські будівлі (сараї, хліви, гаражі, літні кухні, майстерні, погребі). Отже, база оподаткування – загальна площа об'єкта житлової та нежитлової нерухомості, разом його часток.

Оскільки запровадження децентралізації та формування об'єднаних територіальних громад передбачає ефективний розподіл та використання бюджетних коштів це є досить важливо, особливо для регіонів, які не мають можливості повністю себе забезпечувати, тому постійно прослідковується позитивна динаміка приросту ОТГ (рис. 3.4).

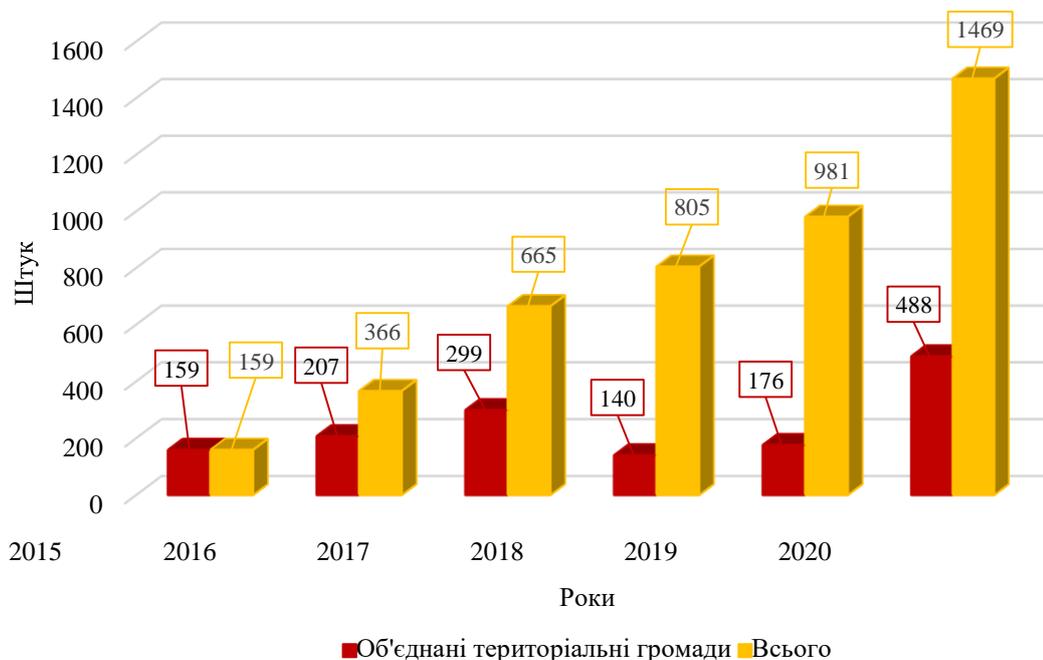


Рис. 3.4. Динаміка приросту ОТГ у 2015-2020 роках

*Складено автором [51]

Згідно даних, що наведені на офіційному сайті децентралізації перший 2015 рік об'єднань приніс Україні 159 ОТГ, далі їх кількість поступово зростала і станом на кінець 2016 року налічувалося 366 ОТГ, варто наголосити, що 2017 рік став найбільш продуктивним у сфері збільшення ОТГ, протягом даного періоду об'єдналося 299 громад, а на його кінець вже було 665 ОТГ, у 2018 році навпаки відбулося зменшення приросту протягом цього періоду об'єдналося всього 140 громад, що менше ніж у 2015 році, у 2019 році кількість ОТГ зросла порівняно з 2018 роком, але все ще не перевищила число об'єднаних територіальних громад у 2017 році та 2016 році, проте прослідковується позитивна динаміка, натомість у 2020 році прослідковується найбільша динаміка приросту ОТГ.

Доцільно відмітити, що незважаючи на запровадження загальнонаціонального карантину по всій території України, починаючи із початку березня 2020 року по сьогоднішній день, у зв'язку з поширенням епідемії пневмонії нового типу під назвою COVID-19, викликаной збудником інфекційної коронавірусної хвороби молекулою – SARS-CoV-2, громади поступово об'єднувалися.

Отже, зважаючи на все вище сказане, що стосується дохідної частини ОТГ потрібно мати наступне (рис. 3.5).



Рис. 3.5. Чинники отримання максимального доходу в межах ОТГ

*Складено автором [51], [52]

Отже, разом із бюджетною самостійністю місцева влада регіонів також отримує обов'язки. Бюджетним Кодексом України чітко зазначено, що кожна об'єднана територіальна громада має право на формування свого бюджету, за рахунок місцевих податків та зборів, а також загальнодержавних трансфертів, відсоткові норми яких визначені Бюджетним Кодексом України.

Під час планування місцевих бюджетів застосовують горизонтальне вирівнювання, за допомогою якого врівноважують бюджети між собою в залежності від їх потреб та можливості самостійного забезпечення, після цього визначається сума базової чи реверсної дотацій, для яких існує своє нормативне значення та процедура розрахунку, визначена Бюджетним Кодексом України.

Із загальнодержавних податків на відрахування до місцевих бюджетів виділяється певний відсоток, який також визначається Бюджетним Кодексом України.

Проте, як показав досвід, для того, що громада була успішною та прибутковою лише відрахувань не вистачить, також потрібно мати вдале розташування та налагоджену ефективну систему розподілу грошових коштів, мати на балансі ОТГ декілька пробуькових підприємств, підтримувати взаємозв'язки з іншими областями.

Далеко не всі населені пункти можуть забезпечити собі високі доходи, щоб не лише задовольняти свої потреби, але й допомагати іншим. Тому громади об'єднували таким чином, щоб врівноважити та створити баланс. Тобто, кожна ОТГ повинна самостійно розподіляти доходи та видатки таким чином, щоб створити сприятливі умови для розвитку та ефективної діяльності кожного населеного пункту, що знаходиться на балансі.

Також потрібно розвивати інфраструктуру та шукати альтернативні джерела доходу, оскільки нікому не сподобається сусід, який буде виживати за рахунок іншого, навіть ніхто не захоче його приєднувати до себе, тому необхідно зробити так, щоб територія була привабливою та перспективною.

3.2. Аналіз впливу місцевих бюджетів на формування бюджетної безпеки

Процес децентралізації суттєво вплинув на бюджетну систему держави в цілому. Щоб визначити рівень бюджетної безпеки в умовах децентралізації, перш за все необхідно проаналізувати як змінилися надходження та видатки до місцевих бюджетів.

Запровадження процесу децентралізації призвело до створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Завданням яких є організувати умови для забезпечення життєво важливих потреб та законних інтересів населення, розвивати місцеву демократію, зміцнювати засади конституційного ладу України, забезпечувати реалізацію конституційних прав людини і громадянина.

Об'єднана територіальна громада (ОТГ) – це спеціальне адміністративно-територіальне утворення, що утворювалося в Україні під час реформи децентралізації у 2015-2020 роках шляхом добровільного об'єднання суміжних територіальних громад сіл, селищ, міст (відповідних сільських, селищних та міських рад).

Об'єднані територіальні громади утворювалися відповідно до закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і урядової Методики формування спроможних територіальних громад за погодженням із обласними органами державної влади і самоврядування.

Можна сказати, що ОТГ – це маленька відокремлена незалежна правова держава, яка має свій бюджет. Згідно чинного законодавства децентралізація в Україні триває вже шість років, за цей час відбулося багато як позитивних так і негативних змін та зрушень, на даний момент не можна говорити, що процес децентралізації повністю завершився у нашій країні, зараз ми спостерігаємо його становлення та розвиток.

Тому на даному етапі вже можливо прослідкувати за динамікою змін, виділити регіони, які відчули на собі переваги децентралізації та ті регіони, які мали не вдалий досвід.

Основою таких громад, окрім законодавчої бази, звісно, що виступають фінансові ресурси, тобто грошові кошти, що формують бюджет.

На даний момент в Україні налічується 1469 об'єднаних територіальних громади (рис. 3.6)



Рис. 3.6. Чисельність ОТГ за областями

*Складено автором [62]

Отже, згідно даних, що знаходяться на офіційному сайті децентралізації, область у якій об'єдналася найменша кількість громад (не беручи до уваги тимчасово окуповані території) у Кіровоградській і Херсонській всього по 49 громад, а найбільше у Дніпропетровській 86. Проте перевага у чисельності не значить ефективну діяльність таких громад. Щоб дізнатися скільки бюджетних коштів заробили місцеві бюджети, а також, яку суму міжбюджетного трансферту отримали з державного бюджету необхідно проаналізувати надходження за областями станом на кінець 2020 року (табл. 3.2)

Таблиця 3.2

Надходження коштів до місцевих бюджетів за областями у 2020 році

№ п/п	Область	Надходження коштів без трансфертів	Сума трансферту	Разом
1	Вінницька	13 783 430 110,01	4 296 338 911,81	18 079 769 021,82
2	Волинська	9 175 187 127,68	2 674 847 364,61	11 850 034 492,29
3	Дніпропетровська	33 454 804 986,11	11 234 321 225,19	44 689 126 211,30
4	Донецька	16 200 790 551,80	8 626 900 629,12	24 827 691 180,92
5	Житомирська	10 879 770 175,16	3 095 397 864,81	13 975 168 039,97
6	Закарпатська	10 474 940 857,85	2 483 362 168,79	12 958 303 026,64
7	Запорізька	16 890 075 947,64	4 138 873 146,04	21 028 949 093,68
8	Івано-Франківська	11 207 091 179,02	2 769 765 638,66	13 976 856 817,68
9	Київська (+ місто Київ)	57 795 221 186,41	26 108 017 737,48	83 903 238 923,89
10	Кіровоградська	8 783 245 355,10	2 211 216 111,10	10 994 461 466,20
11	Луганська	5 709 569 734,70	2 467 316 447,57	8 176 886 182,27
12	Львівська	21 831 396 302,11	8 100 491 970,49	29 931 888 272,60
13	Миколаївська	10 026 275 660,49	2 471 503 537,95	12 497 779 198,44
14	Одеська	21 102 474 540,64	7 855 329 212,36	28 957 803 753,00
15	Полтавська	14 410 643 129,83	4 787 193 615,72	19 197 836 745,55
16	Рівненська	10 137 368 226,27	2 283 318 939,85	12 420 687 166,12
17	Сумська	9 239 787 112,44	2 278 651 326,69	11 518 438 439,13
18	Тернопільська	8 376 278 497,18	1 908 782 216,90	10 285 060 714,08
19	Харківська	22 330 522 547,81	8 668 573 343,73	30 999 095 891,54
20	Херсонська	8 636 756 004,47	2 477 227 205,83	11 113 983 210,30
21	Хмельницька	10 798 158 131,33	2 659 870 987,70	13 458 029 119,03
22	Черкаська	10 543 519 118,32	2 785 568 374,43	13 329 087 492,75
23	Чернівецька	7 065 948 681,17	1 631 926 620,11	8 697 875 301,28
24	Чернігівська	8 875 265 509,15	2 364 739 176,11	11 240 004 685,26
Всього		357 728 520 672,69	120 379 533 773,05	478 108 054 445,74

*Складено автором [Додаток А]

Динаміку надходжень максимальної та мінімальної суми коштів наведено на рисунку 3.7 (без врахування окупованих територій).

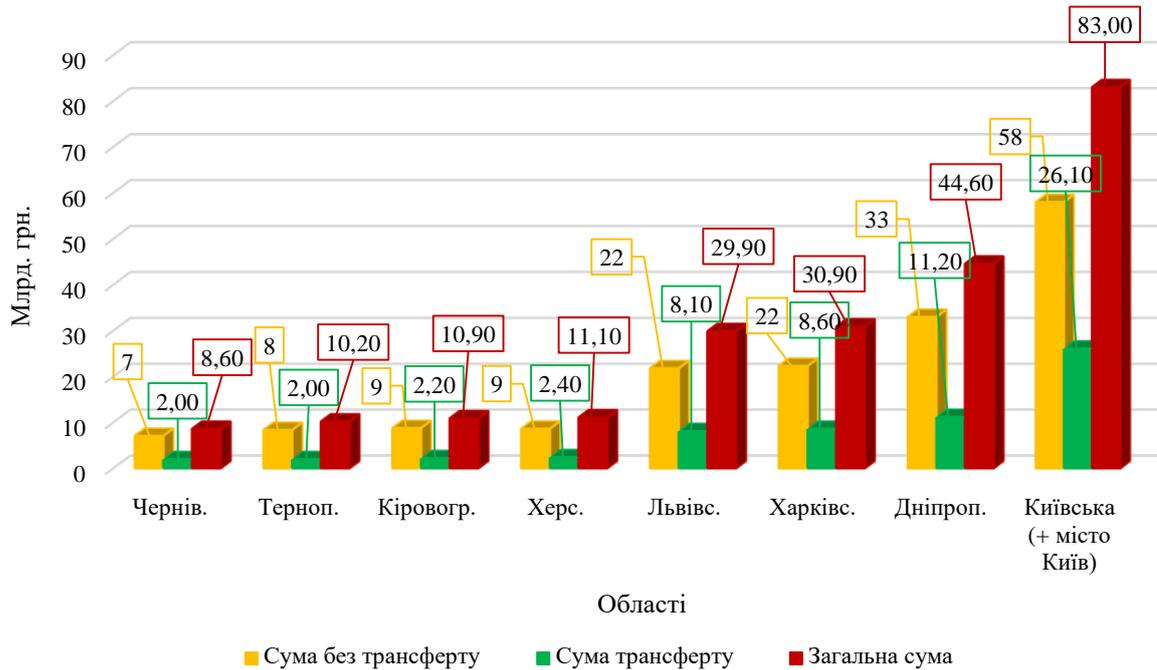


Рис. 3.7. Динаміка надходжень максимальної та мінімальної суми коштів по областях (без врахування тимчасово окупованої території) у 2020 р.

*Складено автором [додаток А]

Отже, найбільшу кількість грошових надходжень отримала Київська область разом з бюджетом міста Київ загальна сума яких становить 83 903 238 923грн. 89 коп., в тому числі надійшло 26 108 017 737грн 48 коп. трансфертів, наступною областю є Дніпропетровська у якій утворилася найбільша кількість об'єднаних територіальних громад, надходження становили 33 454 804 986 грн. 11 коп. без трансфертів та 44 689 126 211 грн. 30 коп. з ними. Третє місце посіла Харківська область із загальною сумою надходжень 30 999 095 891 грн. 54 коп.

Найменше грошових надходжень отримали такі області: Чернівецька, а саме 8 697 875 301 грн. 28 коп., з яких сума трансферту становить 1 631 926 620 грн. 11 коп., Тернопільська 10 285 060 714 грн 8 коп. та Кіровоградська 10 994 461 466 грн. 20 коп.

Отже, прослідковується досить велика різниця між доходами різних областей. Така ситуація склалася тому, що деякі області є більш економічно розвиненими, мають налагоджену та широко розгалужену ринкову систему фінансових відносин з іншими областями та міжнародними організаціями, стрімко розвивається підприємницька галузь, наприклад Київська, Харківська, Одеська, Львівська, Дніпропетровська. Інші області не мають потужного фінансового та економічного потенціалу. Причиною такого розподілу є нерівномірний промислово-галузевий розподіл по областях України.

Області, які займають топові місця в рейтингах за прибутками, як правило мають розвинену ту чи іншу галузь виробництва. Наприклад, Київ вважається головним фінансовим центром країни, де концентруються та розподіляються доходи населення, найбільший транспортний вузол України, має 4 міжнародних аеропорти: два пасажирських, один військовий та один вантажний, який забезпечує 35% світових великогабаритних повітряних перевезень та має найбільший та найпотужніший у світі літак – гордість країни – АН-225 «Мрія»; вже згадана Дніпропетровська область, славиться своїм Криворізьким басейном, основним структурно-галузевим напрямком якого є чорна металургія, зокрема залізні руди, машинобудування та металообробка, електроенергетика та паливна промисловість; місто Одеса, яка є важливим стратегічним об'єктом для України та міжнародним морським та аеропортом, що приносить велику частку прибутку, також на її території розвинена машинобудівна, легка та харчова промисловість; Харківська область, яка також займається машинобудівною та металообробною діяльністю; Львівська область, яка відома своїми покладами нафти й газу та калійної сілі, а також вугілля, сірки, торфу, озокериту, сировини для виробництва цементу та вапняків. Таким чином, чим краще розвинена структура промисловості, тим, відповідно, більше грошових надходжень та доходів отримує область.

Що стосується низько дохідних областей, основна частина Чернівецької області знаходиться у Карпатському гірському масиві, тому немає можливості

розвивати харчову промисловість, а також відсутні залізорудні, торф'яні, нафтові, кам'яні, сольові, газові, вапнякові та інших видів покладів на території області. Також за даним таблиці 3.2 чітко видно, хто є донором та забезпечує матеріальними благами та потребами не лише свою область, але й допомагають іншим, які потребують її та є реципієнтами (рис. 3.8).

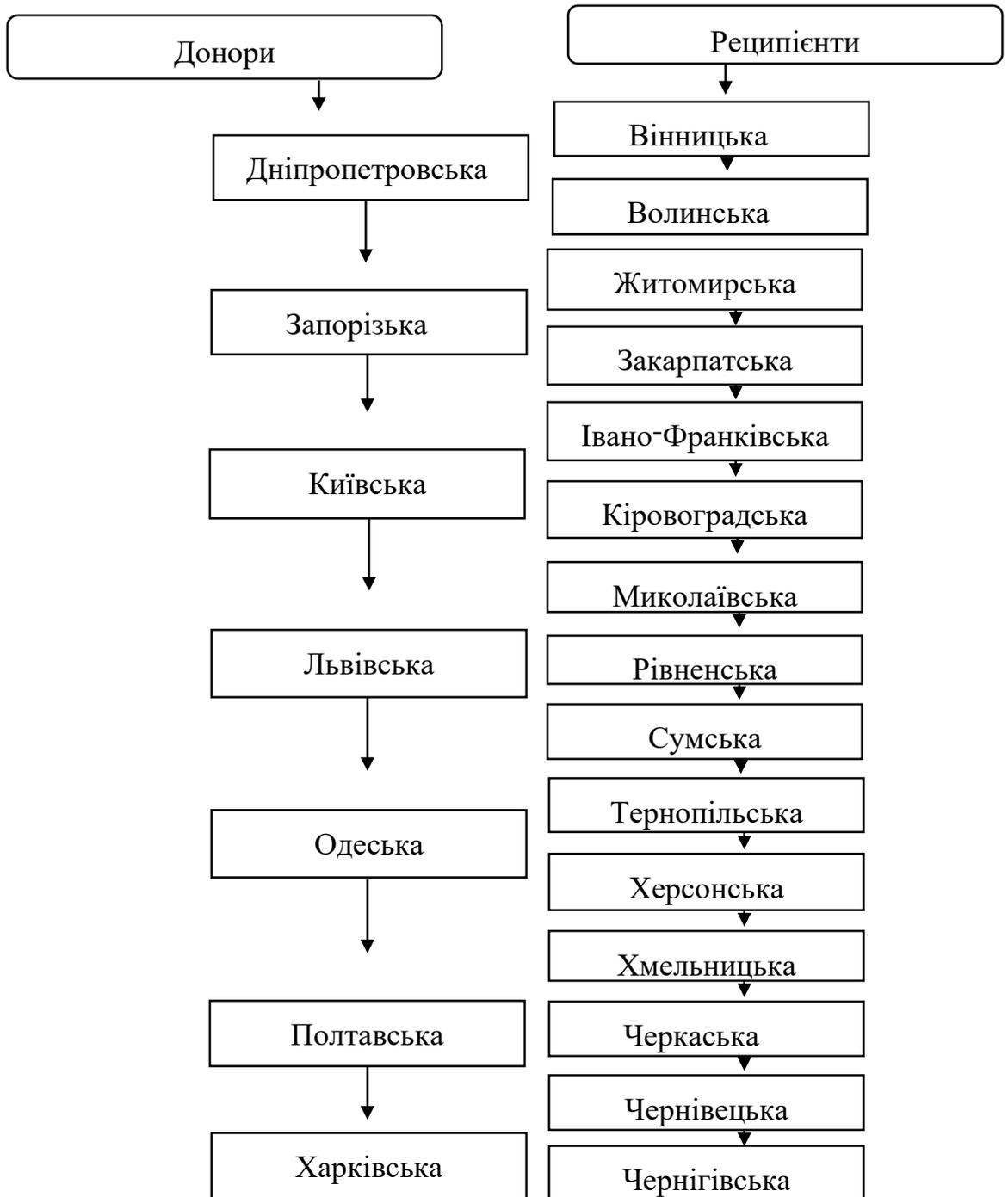


Рис. 3.8. Поділ областей на донори та реципієнти (без врахування тимчасово окупованої території)

*Складено автором [54]

Отже, областей реципієнтів у країні налічується набагато ніж донорів, така тенденція, звісно, є негативною для економіки країни в цілому та окремо за регіонами, що негативно впливає на розвиток фінансово сильних та забезпечених регіонів.

Варто відмітити, що всі обласні центри областей донорів є містами мільйонниками, окрім Полтави, що свідчить про унікальність цього району та вдале географічне розташування. Великий приріст прибутку забезпечують наступні галузі.

По-перше паливно-енергетичний комплекс, на території області налічується 26 нафтових родовищ, балансові запаси в яких становлять 23 859 000 тон або 18% в Україні, а позабалансові – 46 207 000 тон або 65% в Україні. Полтавська нафта є високоякісним продуктом, в її складі знаходиться до 55% світлих нафтопродуктів та невелика кількість сірки. В супутніх газах майже 70% пропано-бутанових легкозаймистих фракцій, у зв'язку з чим вони є цінною сировиною для хімічної промисловості. Запаси вільного газу в Полтавській області зосереджені в межах 64 родовищ із 261 по Україні, балансові запаси в яких становлять 475 766 млн. кубічних метрів, 44% від загальноукраїнських, а позабалансові 4 077 млн кубічних метрів – 85%.

По-друге металургійний комплекс, який представлений сталеливарними цехами машинобудівних заводів міст Кременчука, Полтави, Комсомольська, Лубен та Полтавським ГЗК і Єристівським ГЗК, які до речі займають третє місце за сумарним обсягом прибутків, поступившись двом комбінатам, що розташовані у Криворізькому басейні. Сировинною базою Полтавського гірничо-збагачувального комбінату нині є Горішньо-Плавнинське та Лавриківське родовища залізних кварцитів Кременчуцького залізорудного району. За обсягом виробництва гірничої маси в кар'єрі, за переробкою сировини, споживанням ресурсів та обсягом кінцевої продукції Полтавський ГЗК відноситься до найбільших гірничорудних підприємств України. Перспективи розвитку пов'язані, із значним підвищенням комплексності виробництва, диверсифікацією, розширенням асортименту продукції.

По-третє електроенергетика, яка також широко розвивається та має тенденцію до зростання завдяки вигідному географічному положенні. На території області розташована найпотужніша гідроелектростанція – Кременчуцька ГЕС, яка є частиною каскаду гідроелектростанцій на річці Дніпро, дамба, на якій розташована ГЕС, утворює найбільше водосховище на Дніпрі – Кременчуцьке [55].

Отже, розвиток промисловості, навіть невеликої за розміром та кількістю населення Полтавської області, став основою її матеріальнофінансового забезпечення та зробив однією із найбільш прибуткових в Україні.

Об'єднані територіальні громади, які вже сформовані на даний момент, а саме 1 469 штук, функціонують та формують місцеві бюджети.

Взагалі, опираючись на інформацію подану у Бюджетному кодексі України, не залежно від того чи місцеві чи загальнодержавні доходи, вони класифікуються за такими розділами наведеними на рисунку 3.9.



Рис. 3.9. Класифікація доходів бюджету

*Складено автором [56], [57]

Із вище зазначеного видно, що за бажанням можливо підвищити вартість бюджету не лише за рахунок збільшення ставки оподаткування, але й іншими способами, наприклад підтримка малого та середнього бізнесу дасть змогу розширювати та створювати нові підприємства, неподаткові відрахування яких можуть займати лівову частку доходу місцевого бюджету. Необхідно лише детально проаналізувати свій регіон з точки зору підприємництва та вибрати найбільш рентабельну та прибуткову галузь, таким чином правильно розподіливши місцевий бюджет регіон може виступати його інвестором.

Як відомо, на сьогоднішній день, згідно Податкового кодексу України виділяють два блоки податків, ті, які йдуть до загальнонаціональних бюджетів (рис. 3.10) та ті, що направляються до місцевих. В межах дослідження слід зобразити як змінилася структура нарахування податків під впливом запровадження децентралізації та створенням об'єднаних територіальних громад.



Рис. 3.10. Види загальнодержавних податків та зборів

*Складено автором [58], [59]

Не зважаючи на те, що в Україні активно відбувається процес децентралізації такі вагомі та значущі для бюджету податки, як податок на додану вартість, податок на прибуток підприємств та податок на доходи фізичних осіб все ще залишаються у розпорядженні державних органів влади.

Така діяльність з боку національних центральних органів говорить про неготовність політиків передавати владу, певні права та відповідальність до місцевого самоврядування, про недовіру до місцевих голів та старост, а також це свідчить про пересторогу управлінської верхівки країни втрати свої повноваження та значущість при наданні автономії регіонам.

Щоб зрозуміти, яким чином місцеві органи забезпечують існування та розвиток громад слід виділити та проаналізувати, які податки та збори йдуть до місцевих органів самоврядування (рис. 3.11)

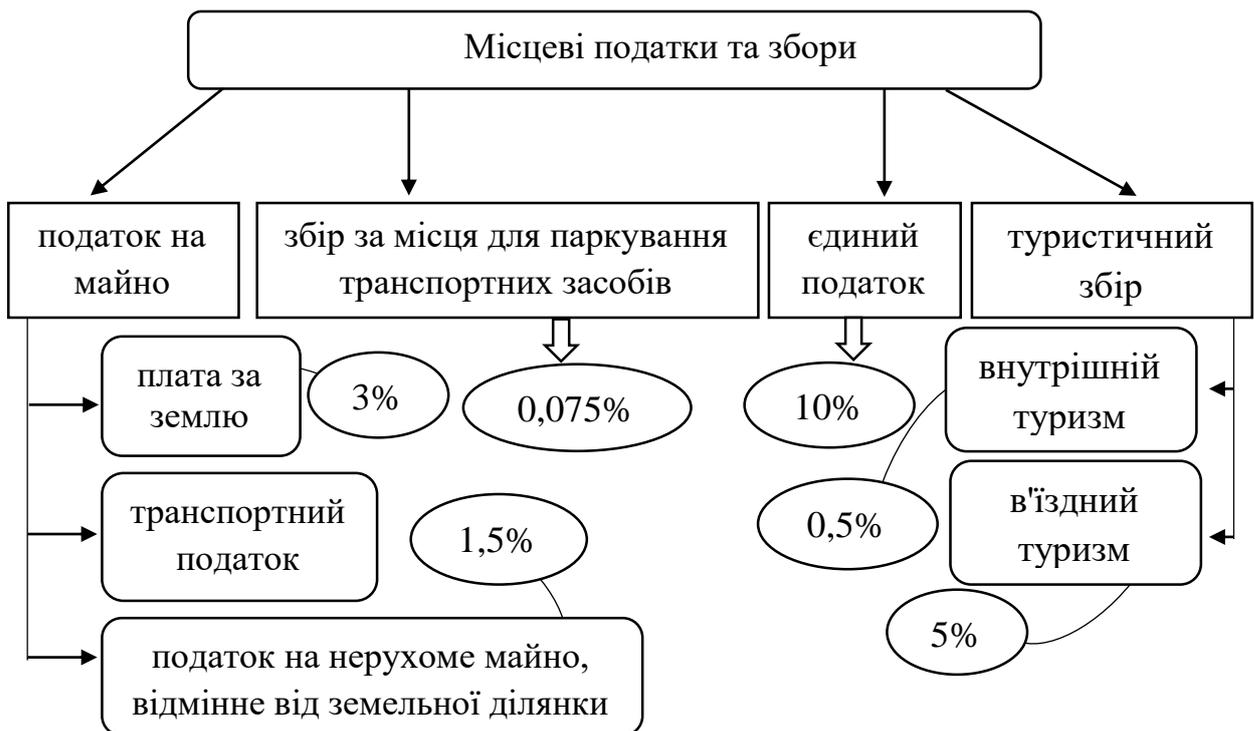


Рис. 3.11. Види місцевих податків та зборів

*Складено автором [59], [57]

Отже, як бачимо, відсоткові ставки місцевих податків коливаються у незначних межах. Тому місцеві органи влади повинні чітко та раціонально

розподіляти всі доходи незалежно від їхнього джерела надходження, лише за умови правильного керування можливо досягти ефективності функціонування.

Кожна громада, в рамках правового законодавства, має право обрати таку стратегію, за умови реалізації якої отримає максимальний дохід, багато політиків вважає, що громада буде ефективною, а її доходи найвищими, якщо відкривати нові підприємства, що у свою чергу збільшить кількість робочих місць та відповідно податкових надходжень, як до загальнодержавного, так і до місцевих бюджетів, проте відкриття нового чи навіть розширення вже наявного досить трудомістка, затратна та не завжди економічно вигідна справа. Більшість підприємців схильються до того, що краще мати невеликі, проте стабільні прибутки, лише незначна кількість готова іти на невиправдані ризики заради підвищення доходу громади.

Отже, як бачимо, основна кількість бюджетних коштів зосереджується саме на рівні місцевих бюджетів. Фінансова стійкість місцевого бюджету – це комплексне поняття, що відображає такий стан сукупності грошових фондів, при якому місцевий орган влади має стабільно розвиватися, забезпечуючи свою фінансову безпеку в умовах додаткового рівня ризику. Умовами фінансової стійкості місцевого бюджету є:

- збалансованість доходів і видатків для розвитку;
- бюджетна самостійність і платоспроможність, які характеризуються спроможністю органу місцевого самоврядування мобілізувати фінансові ресурси в бюджет без запозичення фінансової допомоги, а також повно і своєчасно виконувати свої повноваження.
- його фінансова самостійність (автономія), яка забезпечує місцевим органам влади самостійність у формуванні достатніх за обсягами бюджетних ресурсів та розпорядженні ними для виконання своїх функцій.

Аналізуючи все вище сказано доцільно зробити висновок, що національна безпека залежить від рівня регіональної безпеки, зокрема місцевих бюджетів (рис. 3.12).

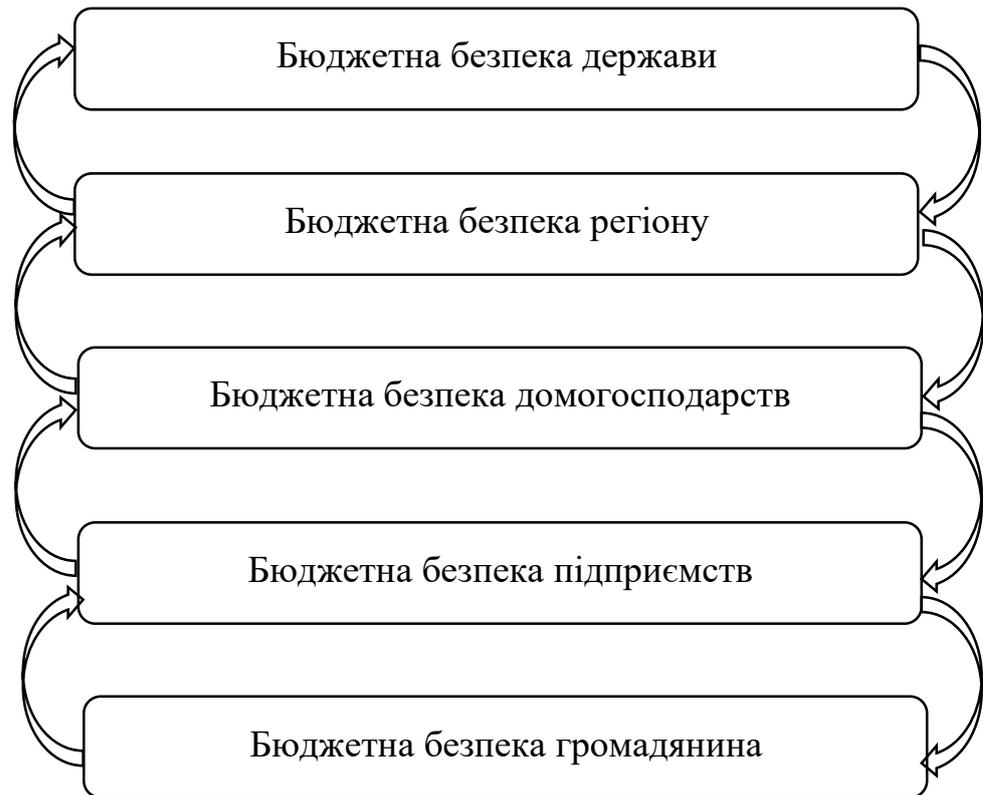


Рис. 3.12. Структура бюджетної безпеки

*Складено автором [29], [30]

Отже, фінансовою основою розвитку територій та забезпечення їх фінансової стійкості мають бути збалансовані місцеві бюджети, які виконують функції як інструменту реалізації державної регіональної політики у вирішенні таких важливих завдань, як структурна перебудова економіки, вирівнювання соціально-економічного розвитку територій, розвиток місцевого господарства тощо, так і основного інструменту реалізації політики місцевих органів влади, яким необхідно надати можливість самостійно визначати пріоритети у своїй діяльності та реалізувати їх за допомогою коштів місцевих бюджетів.

Проте в Україні поки ще не вдається забезпечити самодостатність місцевих бюджетів та їх реальну збалансованість, не досягнуто і чіткого розмежування повноважень між гілками влади, між видатками державного та місцевих бюджетів. Фактично зростає рівень централізації ВВП, погіршується власна база доходів місцевих бюджетів та зростає їх залежність від

центрального бюджету через систему міжбюджетних трансферів. Водночас частка місцевих бюджетів стосовно ВВП відображає їх роль в економіці країни та засвідчує той факт, що між станом розвитку місцевих фінансів і стабільністю функціонування всієї фінансової системи держави існує щільний зв'язок.

Значний обсяг трансфертів у загальному фонді місцевих бюджетів (табл. 3.2) дозволяє зробити висновок про те, що держава переслідує ціль щодо фінансового забезпечення виконання, насамперед, делегованих повноважень місцевих органів влади.

Що стосується видатків на розвиток територій, які здійснюються із спеціального фонду бюджетів, то фінансова допомога дуже незначна та має тенденцію до скорочення.

Традиційно у структурі трансфертів значну частку займають субвенції із соціального захисту населення. За 2020 р. вони становили 48,2% від усіх міжбюджетних трансфертів, що надійшли з державного бюджету [50].

3.3. Визначення рівня бюджетної безпеки держави в умовах децентралізації

Реформа децентралізації реалізується в Україні з 2014 року, розпочавшись із прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, та є тісно пов'язана з потужними інституційними змінами та соціально-економічними трансформаціями на локальному, регіональному та загальнонаціональному рівнях, а тому вимагає поглибленого дослідження з виокремленням тих факторів, що здійснюють вплив на бюджетну ефективність територій. Загалом, за визначенням офіційного сайту, присвяченого питанням впровадження в Україні даної реформи, «децентралізація – це передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Мета реформи – формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної

організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Реформа передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед жителями – за ефективність своєї роботи, а перед державою – за її законність» [92].

В Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначено такі очікувані результати реалізації реформи децентралізації в Україні [75]:

- посилення організаційної, матеріальної та правової спроможності територіальних громад, а також органів місцевого самоврядування, провадження їх діяльності на основі принципів та положень, визначених у Європейській хартії місцевого самоврядування;
- введення механізму реалізації контролю для місцевих органів виконавчої влади та населення за наданням якісних публічних послуг органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади;
- розробка та впровадження стандартів (нормативів) та критеріїв оцінювання якості наданих населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівнів публічних послуг;
- створення правових умов для розвитку форм прямої демократії та максимально широкого залучення населення, інших суб'єктів громадянського суспільства до прийняття управлінських рішень;
- забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць в державі шляхом формування ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади;

Як зазначено вище, в рамках проведення реформи децентралізації важлива роль відводиться забезпеченню не тільки організаційноуправлінської, а й реальної фінансової децентралізації, що передбачає суттєве розширення можливостей місцевих бюджетів щодо формування доходної бази, а відтак і зростання видаткової частини бюджету, але натомість передбачається зменшення розмірів міжбюджетних трансфертів з державного бюджету.

В таких умовах додаткова відповідальність лягає на місцеві органи влади, які повинні забезпечити раціональне використання акумульованих бюджетних коштів для максимізації кінцевих результатів соціально-економічного розвитку відповідної території.

Тобто мова йде про необхідність забезпечення бюджетної ефективності, щоб кожна перерозподілена через місцевий бюджет гривня дозволяла отримувати мультиплікативний ефект для усього господарського комплексу цієї території, або, у випадку цільового призначення видатків, – окремої її сфери діяльності.

Разом з тим, на даний час не розробленими залишаються методичні підходи до проведення оцінки бюджетної ефективності територій, які б дозволили порівняти за ключовими показниками окремі територіальні одиниці та обґрунтувати заходи для виправлення виявлених негативних тенденцій.

Основним джерелом формування бюджетів різних рівнів є розподіл державних податків і зборів та закріплення їхніх конкретних видів за державним та місцевими бюджетами на тривалий час. Це не тільки забезпечує самостійність бюджетів, але й активізує роль їх у проведенні державної політики, дає можливість суб'єктам місцевого самоврядування без втручання центральних органів влади формувати власні фінансові ресурси та складати довгострокові перспективні прогнози соціально-економічного розвитку територіальних громад.

Об'єднані громади отримали вагомий спектр повноважень та фінансових ресурсів, що їх вже мають міста обласного значення. Передбачено, що місцеві ради обов'язково встановлюють єдиний податок та вирішують

питання щодо встановлення податку на майно (у частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) та збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору [59].

Якщо сільською, селищною або міською радою не прийняте рішення про встановлення відповідних місцевих податків і зборів та акцизного податку в частині реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів, такі податки до прийняття рішення справляються, виходячи з норм ПКУ із застосуванням їх мінімальних ставок. При цьому частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України стрімко зростає

(рис. 3.13).

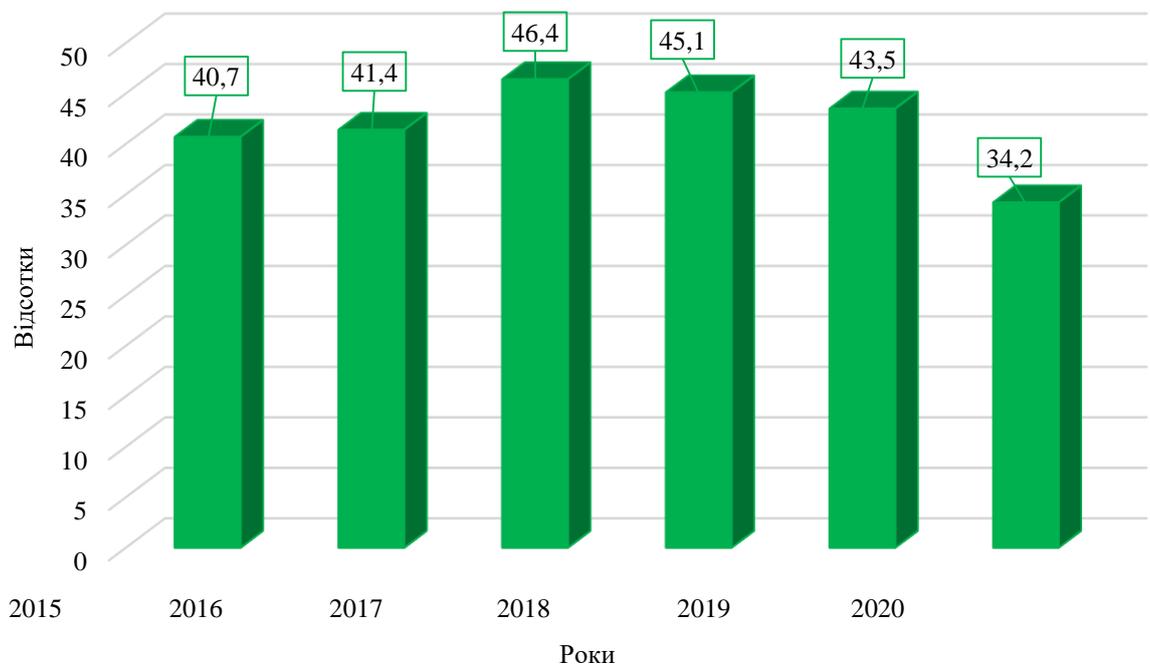


Рис. 3.13. Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України

*Складено автором [43]

Отже, відбувається постійне коливання надходжень місцевих бюджетів. За підсумками 2020 року, частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України склала 34,2%. На кінець 2019 року, аналогічний показник становив 43,5%. Без урахування трансфертів з державного бюджету, обсяг надходжень до місцевих бюджетів склав 311,1 млрд грн, що становить

22,6% від обсягу доходів зведеного бюджету, 2019 року, аналогічний показник становив 23,3%

У порівнянні з 2019 роком, частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України суттєво знизилася, саме на 9,3%, що свідчить про зростання концентрації фінансових ресурсів на центральному рівні. У порівнянні із затвердженим планом на 2020 рік, місцеві бюджети виконано на 98,2%, у тому числі: виконання доходів загального фонду склало 98,6%, виконання спеціального фонду – 97,3%. (табл. 3.3).

Таблиця 3.3

Таблиця 3.3 Доходи місцевих бюджетів України за 2020 рік (млрд грн)

Показники	Загальний фонд			Спеціальний фонд			Разом		
	план	факт	відхилення	план	факт	відхилення	план	факт	відхилення
Власні доходи	293,2	290,1	98,9%	22,4	21,2	94,6%	315,6	311,3	98,6%
Трансферти з державного бюджету	137,1	135,9	99,1%	27,6	24,3	88,0%	164,7	160,2	97,3%
Разом	430,3	426,0	99,0%	50,0	45,5	91,0%	480,3	471,5	98,2%

У порівнянні з 2019 роком, загальні доходи місцевих бюджетів зменшилися на 89,0 млрд грн, з 560,5 до 471,5, або на 15,9%.

Зменшення відбулося за рахунок трансфертів з державного бюджету. У 2020 році до загального фонду місцевих бюджетів надійшло 135,9 млрд грн трансфертів, що на 108,4 млрд грн або на 44,4% менше 2019 року.

Зокрема, це пов'язано з тим, що у 2020 році з місцевих бюджетів не здійснювалися окремі видатки, пов'язані з реалізацією державних програм соціального захисту, обсяг яких у 2019 році склав 78,3 млрд грн, у тому числі:

- субвенція на виплату допомог сім'ям з дітьми та малозабезпеченим сім'ям – 54,9 млрд грн;
- на надання пільг та субсидій населенню на оплату житловокомунальних послуг та енергоносіїв – 21,6 млрд грн;

– на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого побутового палива і скрапленого газу – 1,8 млрд. грн.

Крім цього, у 2020 році: обсяг додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я склав 7,9 млрд грн, що на 7,0 млрд грн менше від обсягу 2019 року (14,9 млрд грн). У зв'язку з продовженням медичної реформи і збільшення видатків за програмою державних гарантій медичного обслуговування населення, обсяг медичної субвенції місцевим бюджетам склав лише 14,6 млрд грн, що на 41,5 млрд грн менше від обсягу 2019 року, що становив 56,1 млрд грн. Також не надавалася субвенція на формування інфраструктури ОТГ, тоді як у 2019 році її сума склала 2,1 млрд грн.

Обсяг субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій склав 1,7 млрд грн, що на 1,3 млрд грн менше від обсягу 2019 року. Загалом у 2020 році місцеві бюджети отримали з державного бюджету 53 види субвенцій, у 2019 – 42, у 2018 – 34 види, а у 2017 – 27.

Таким чином, прослідковується тенденція щодо постійного збільшення кількості субвенцій, які надходять з державного бюджету місцевим. Ця тенденція свідчить про суттєву волатильність державної трансфертної політики відносно місцевих бюджетів і перешкоджає формуванню якісної і прогнозованої бюджетної політики, неможливості здійснювати середньострокове планування соціально-економічного розвитку територій, зниження ефективності використання коштів (табл. 3.4), (рис 3.14).

Таблиця 3.4

Обсяги субвенцій, отриманих місцевими бюджетами з державного
у 2018-2020 роках

Періоди	Обсяг субвенцій, млрд. грн.	Загальний обсяг доходів, млрд. грн.	Частка субвенцій у загальній сумі доходів
2018 рік	273,8	562,4	48,7%
2019 рік	234,4	560,5	41,8%
2020 рік	138,6	471,5	29,4%

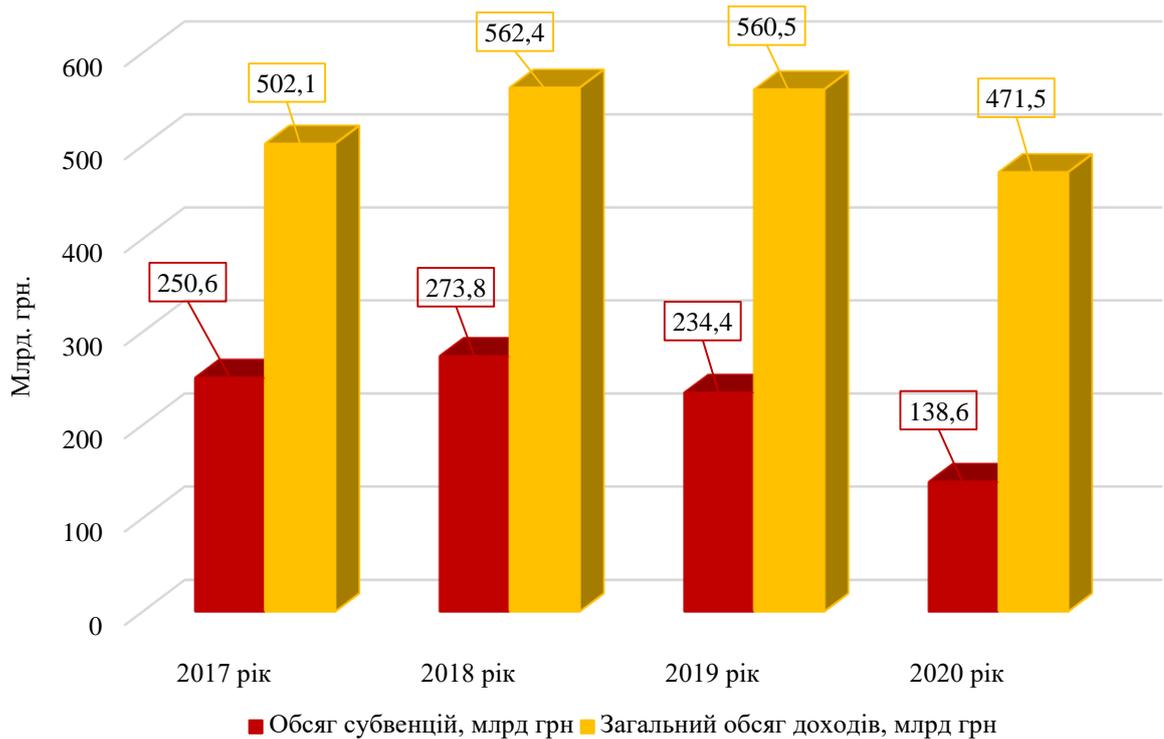


Рис. 3.14. Динаміка субвенцій отриманих місцевими бюджетами з державного 2017-2020 роки.

*Складено автором [88]

За підсумками 2020 року надходження до загального фонду місцевих бюджетів України, без урахування міжбюджетних трансфертів склали 290,1 млрд грн, що становить 99,0% від затвердженого річного плану з урахуванням змін, а саме 293,2 млрд грн. У порівнянні з планом без урахування змін, який було визначено при затвердженні місцевих бюджетів – 291,1 млрд грн, рівень виконання становить 99,6%. У порівнянні з 2019 роком, номінальне зростання надходжень становить 14,9 млрд грн або зріс 5,4%. Слід зазначити, що за підсумками 2019 року приріст доходів відносно 2018 року становив 17,5%, збільшився 41,1 млрд грн.

На надходження до місцевих бюджетів у 2020 році суттєво вплинули карантинні заходи. У квітні-травні спостерігалось суттєве зменшення надходжень, після чого у червні-липні позитивна динаміка поступово відновилася (рис. 3.15).

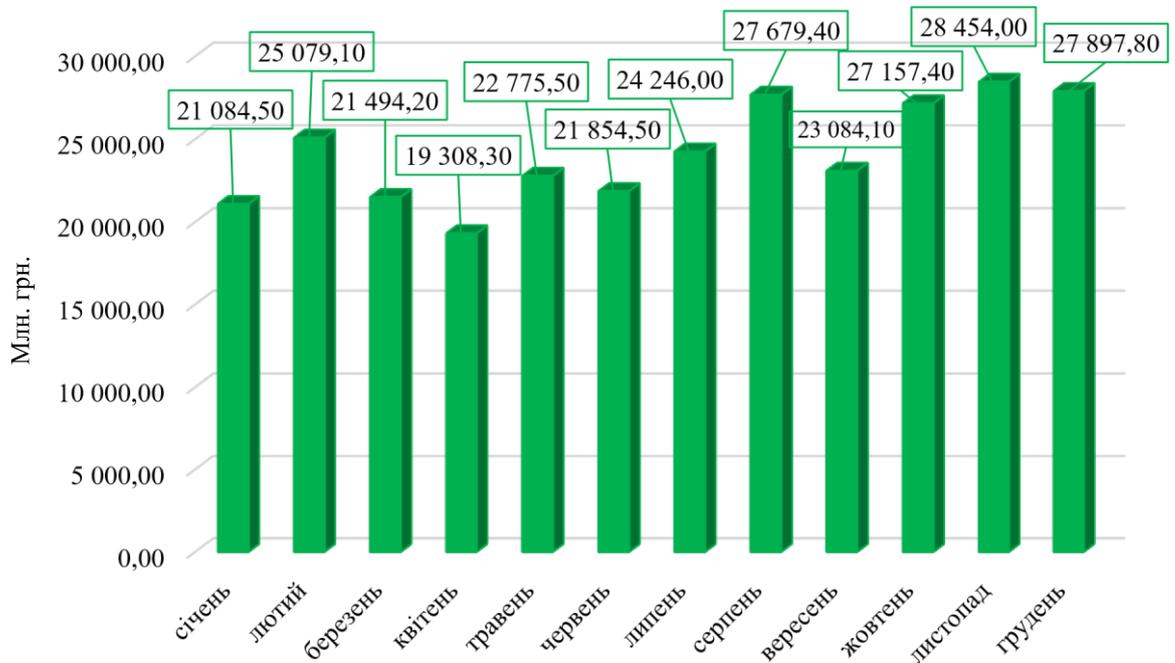


Рис. 3.15. Динаміка надходжень до місцевих бюджетів у 2020 році

*Складено автором [89]

Як і раніше, найбільшу питому вагу у доходах місцевих бюджетів займають надходження від сплати податку на доходи фізичних осіб – 177,8 млрд грн або 61,3% від суми доходів загального фонду місцевих бюджетів. У порівнянні з 2019 роком надходження зросли на 12,3 млрд грн, або на 7,4%.

Іншим вагомим джерелом доходів місцевих бюджетів є плата за землю, що відноситься до податку на майно і є складовою місцевих податків. У 2020 році місцевими бюджетами було отримано плати за землю, зокрема земельного податку та орендної плати 31,5 млрд грн, що на 4,2% або 1,4 млрд грн менше від надходжень, отриманих на кінець 2019 року, в якому відносно 2018 надходження зросли на 20,2%. У структурі доходів загального фонду місцевих бюджетів плата за землю займає 10,8% [89].

Значна частка у структурі місцевих бюджетів належить надходженням єдиного податку. Його сума склала 38,0 млрд грн, що на 7,8% або 2,8 млрд грн перевищує надходження минулого року і становить 13,1% від усієї суми доходів загального фонду місцевих бюджетів. Слід зазначити, що фізичними

особами-підприємцями перераховано до місцевих бюджетів 27,6 млрд грн єдиного податку або 72,6% від його загального обсягу, юридичними особами перераховано 5,1 млрд грн або 13,4%. Сума єдиного податку, сплаченого сільськогосподарськими товаровиробниками, склала 5,3 млрд грн тобто 14,0% від його загального обсягу (рис. 3.16).

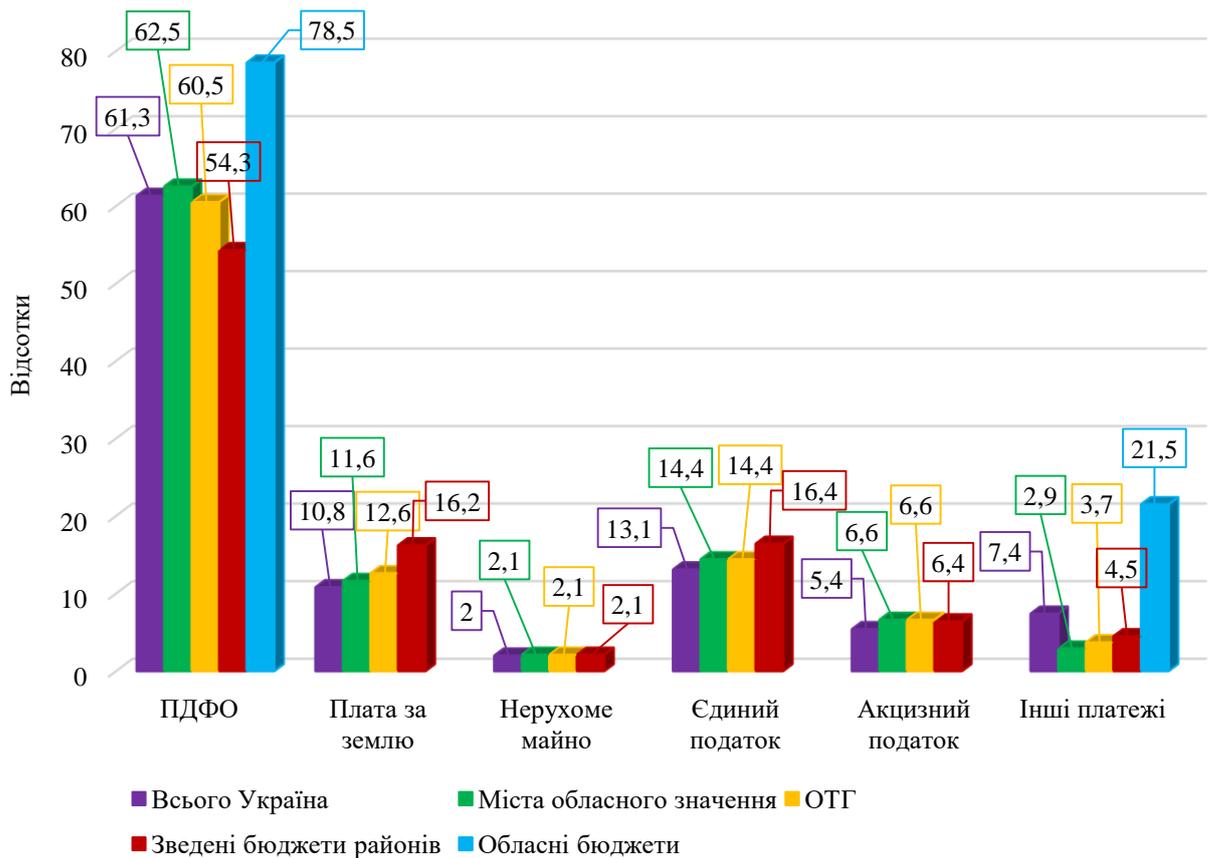


Рис. 3.16. Структура доходів місцевих бюджетів України за 2020 рік

*Складено автором [92]

Надходження акцизного податку до місцевих бюджетів за підсумками 2020 року склали 15,6 млрд грн акцизного податку зросли на 1,8 млрд грн, або 13,4%, у тому числі, 8,4 млрд грн – у вигляді відрахувань з державного бюджету частини акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального, 7,2 млрд грн – з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю алкогольних напоїв та тютюнових виробів.

У 2020 році на прямих міжбюджетних відносинах з державним бюджетом перебували 872 об'єднані територіальні громади з урахуванням 41 міста обласного значення, в яких відбулося приєднання.

За 2020 рік доходи загального фонду бюджетів ОТГ, без урахування трансфертів з державного бюджету склали 54,0 млрд грн, що становить 18,6% від загального обсягу доходів усіх місцевих бюджетів України (рис. 3.17).

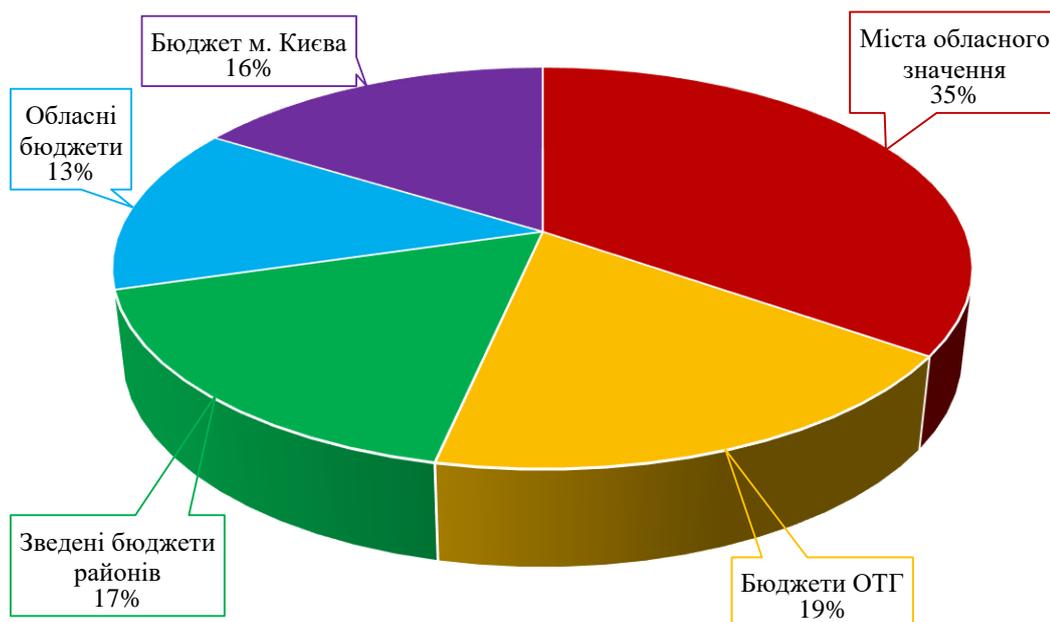


Рис. 3.17. Структура доходів загального фонду без трансфертів за рівнями місцевих бюджетів 2020 року

*Складено автором [92]

У загальній структурі доходів загального фонду ОТГ питома вага податку на доходи фізичних осіб становить 60,5% (рис. 3.16), у 2019 році аналогічний показник становив 58,1%.

Надходження ПДФО склали 32,7 млрд грн. Плати за землю надійшло 6,8 млрд грн, єдиного податку – 7,8 млрд грн або 14,4%, акцизного податку – 3,6 млрд грн, у тому числі акцизного податку з палива надійшло 2,3 млрд грн, податку на нерухоме майно, відмінного від земельної ділянки – 1,2 млрд грн.

Зважаючи на прийняті у 2020 році законодавчі акти, у 2021 році уже відсутня така категорія місцевих бюджетів, як об'єднані територіальні громади. Відповідно до Бюджетного кодексу, бюджети базового рівня репрезентують бюджети місцевого самоврядування, які включають у себе бюджети сільських, селищних, міських територіальних громад.

Загальний обсяг видатків місцевих бюджетів у 2020 році склав 478,1 млрд грн, що на 88,2 млрд. грн. менше від обсягу видатків, проведених у 2019 році. Із зазначеної суми видатки загального фонду у 2020 році склали 357,7 млрд грн, що на 84,9 млрд грн або 19,2% менше 2019 року [56].

У структурі місцевих бюджетів найбільша частка припадає на оплату праці – 206,7 млрд грн, або 43,2%. Капітальних видатків проведено на суму 98,6 млрд грн, що становить 20,6% від усіх видатків (рис. 3.18).

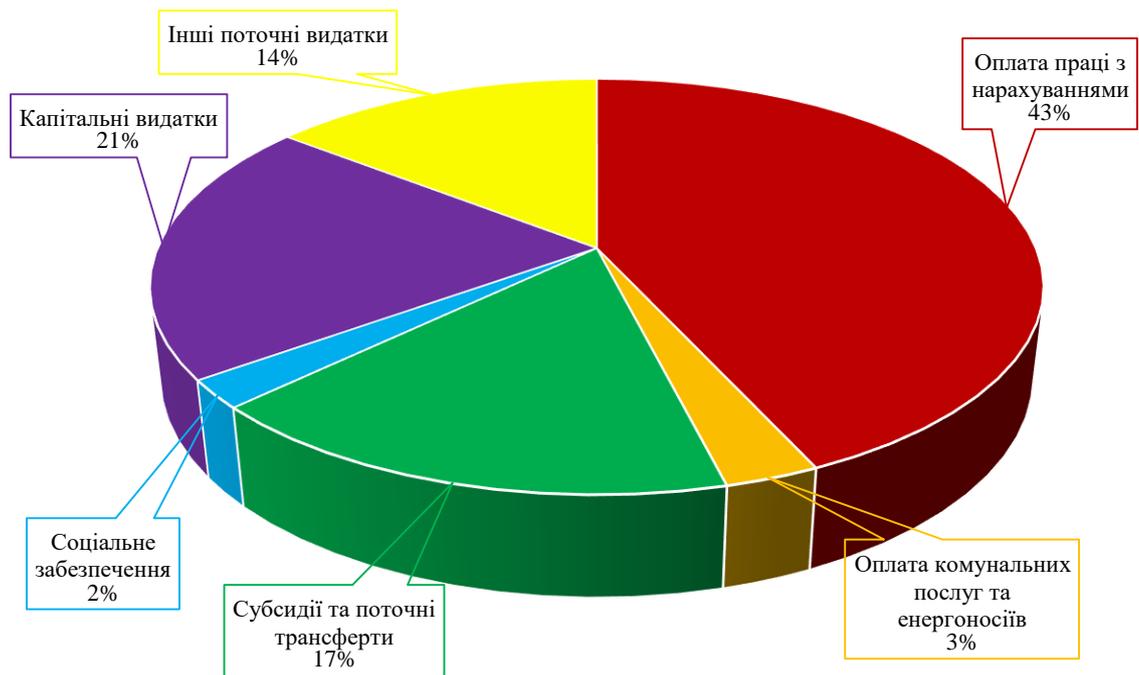


Рис. 3.17. Структура видатків місцевих бюджетів 2020 року

*Складено автором [92]

У розрізі функціональної класифікації видатків, найбільший обсяг коштів протягом 2020 року було спрямовано на фінансування освіти –

199,4 млрд грн (табл. 8), що становить 41,7% від загальної суми видатків, проведених з місцевих бюджетів. У порівнянні з 2019 роком, видатки на освіту збільшилися на 12,3 млрд грн або на 6,6%. На охорону здоров'я було витрачено 50,9 млрд грн, що становить 10,6% від обсягу видатків місцевих бюджетів. Порівняно 2019 роком видатки на охорону здоров'я зменшилися на 38,9 млрд грн або на 43,3%. Зменшення видатків на охорону здоров'я пов'язане із продовженням реформи медицини і запровадженням фінансування вторинного рівня за рахунок коштів державного бюджету через Національну службу здоров'я. У 2020 році Нацслужбою за програмою державних гарантій медичного обслуговування населення проведено видатків на загальну суму 89,5 млрд грн [58].

За даними Рахункової палати України, протягом 2020 року з місцевих бюджетів було витрачено 10,3 млрд. грн. на заходи, пов'язані з боротьбою з COVID-19, що становить 2,2% від загального обсягу видатків місцевих бюджетів.

Видатки на духовний та фізичний розвиток склали 21,9 млрд грн, що у структурі видатків становить 4,6% і є на 0,3 млрд грн або на 1,4% більше видатків, проведених у 2019 році. На видатки, пов'язані з економічною діяльністю, спрямовано 93,9 млрд грн, що на 14,7% більше видатків, проведених за 2019 рік. Видатки на житлово-комунальне господарство зменшилися на 6,7% і склали 32,1 млрд грн. Видатки на загальнодержавні функції, які включають видатки на утримання органів місцевого самоврядування, склали 41,0 млрд грн, що на 6,1 млрд грн або на 17,5% більше видатків за 2019 рік.

Протягом 2020 року місцевими бюджетами отримано з державного бюджету трансфертів на загальну суму 160,2 млрд грн, зокрема:

- базова дотація – 13,3 млрд. грн., що становить 8,3% від обсягу усіх отриманих місцевими бюджетами трансфертів;
- додаткова дотація на утримання закладів освіти та медицини – 7,9 млрд. грн. або 4,9%;

- освітня субвенція – 81,2 млрд. грн., що становить 50,7%;
- медична субвенція – 14,6 млрд. грн., дорівнює 9,1%;
- субвенція на підтримку окремих закладів охорони здоров'я – 3,5 млрд. грн. або 2,2%;
- субвенція на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій – 1,7 млрд. грн. – 1,1%;
- субвенція на утримання доріг – 22,2 млрд. грн. 13,8%.

До державного бюджету з місцевих перераховано 8,8 млрд грн реверсної дотації [59].

Загалом, виконання місцевих бюджетів за 2020 рік корелюється із загальними тенденціями в економіці України: незначне номінальне зростання доходів, соціально орієнтовані статті видатків, забезпечення виконання основних соціальних зобов'язань держави; продовження секторальних реформ та у сфері адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування.

Висновки до розділу 3.

Завершено написання третього розділу, що має назву аналіз і сучасний стан оцінювання бюджетної безпеки в умовах децентралізації.

Як зазначено вище, разом із бюджетною самостійністю місцева влада регіонів також отримує обов'язки. Бюджетним Кодексом України чітко зазначено, що кожна об'єднана територіальна громада має право на формування свого бюджету, за рахунок місцевих податків та зборів, а також загальнодержавних трансфертів, відсоткові норми яких визначені Бюджетним Кодексом України. Проте місцеві органи самоврядування не були готові до таких кардинальних змін, тому на даному етапі існує низка суперечностей між державним і місцевими бюджетами, яке посилюється існуючим нерівномірним економічним розвитком у деяких областях.

За цих умов можуть розвиватися процеси приховування доходів, що створюються на окремих, економічно розвинутих територіях, з метою використання їх на місці, а не перераховування до державного бюджету. Окремі органи місцевого самоврядування ще недостатньо використовують наявні можливості збільшення доходів місцевих бюджетів. Для підвищення фінансової незалежності місцевих органів влади потрібно всебічно розвивати систему місцевих облігаційних запозичень як додаткового ресурсу місцевої влади.

Установлення оптимальної пропорції між державним і місцевими бюджетами у такому разі стає головною темою державної бюджетної політики. Розв'язання цієї проблеми слід здійснювати лише з урахуванням досягнутого рівня розвитку продуктивних сил і фактичної продуктивності господарських комплексів, окремих територій адміністративного управління. Для розвитку місцевих бюджетів в Україні необхідно:

- зміцнити фінансову незалежність місцевих бюджетів, а саме включити: податок на прибуток комунальних підприємств, податок на землю, плату за торговий патент на підприємницьку діяльність та єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва;

- збільшити надходження до місцевих бюджетів, а саме запровадити податки на нерухомість та розкіш (багатство) для фізичних осіб та віднести їх до місцевих податків.

Додатковим джерелом надходжень місцевих бюджетів може стати закріплення частки загально-державних податків за місцевими бюджетами. Такими податками можуть бути акцизний збір з вітчизняних товарів, податок на прибуток та ПДВ.

РОЗДІЛ 4

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

4.1. Зарубіжний досвід ефективності формування бюджетної безпеки держави

В усі часи однією з основних цілей економічного процвітання будь-якої держави було забезпечення її розвитку, незалежності та безпеки. Як відомо, держави при формуванні своєї незалежної політики економічного розвитку, у першу чергу, аналізують наявні власні економічні, соціальні та трудові ресурси, виявляють шляхи їх ефективного використання, визначають проблеми соціально-економічного забезпечення населення країни, розробляють та реалізують національну економічну стратегію, пов'язану з їх рішенням. Науково-дослідні та управлінські інститути країни вивчають економічні та соціальні потреби держави та населення, ступінь залежності економічного розвитку від внутрішніх і зовнішніх факторів, досліджують умови та фактори, які загрожують економічній незалежності та безпеці або ж перешкоджають економічному розвитку, пропонують відповідні прогнози та управлінські рішення.

Тотальна криза та хаос, що охопили у перші роки незалежності суспільно-політичне та економічне життя Азербайджану, майже повністю зруйнували систему управління на республіканському рівні, стали причиною зупинки підприємств, що забезпечували соціальні та економічні потреби населення. Крім того, в результаті відсутності національної економічної стратегії, руйнування господарсько-транспортних зв'язків між пострадянськими країнами і т. д., підприємства, продукція яких була орієнтована на ринки колишнього Радянського Союзу, змушені були припинити свою роботу, а взаємні економічні зв'язки з колишніми партнерами набули стихійного характеру.

Відповідно, як наслідок, всіх цих обставин, промислові підприємства республіки в цілому виявилися паралізованими і припинили свою роботу, що призвело до появи у країні тотального безробіття. А виробничий процес і загальний ритм роботи на тих підприємствах, які працювали на внутрішньому ринку, були порушені в результаті мітингів, політичних чвар та інших акцій. Ситуація, що склалася, враховуючи корупцію і хабарництво в усіх сферах національного господарства республіки, спустошення національних багатств та інші негативні явища, підштовхували Азербайджан до неминучої соціально-економічної кризи і повністю паралізували економіку країни [61].

Починаючи із 1994 р. Азербайджан проводить як усередині країни, так і за її межами нову нафтову стратегію й активну зовнішньоекономічну політику. Основні завдання при цьому включають: видобуток вуглеводневих ресурсів у національному секторі Каспійського моря, за рахунок ефективного використання передових західних технологій та інвестицій, їх поставку по безпечним шляхам на світові ринки, здійснення за рахунок виручки від їх продажу комплексу заходів, пов'язаних з майбутнім розвитком країни, задоволенням економічних і соціальних потреб населення тощо.

На той період найбільш успішний та ефективний шлях до економічної незалежності та безпеки Азербайджану, безумовно, проходив через транснаціональне співробітництво із США і країнами Євросоюзу, Японією, Китаєм та іншими центрами світової економічної сили. Лише через проведення успішної зовнішньоекономічної політики можна було використовувати економічні, фінансові та технологічні можливості цих країн, сприяти розвитку національної економіки, своєї гео економічної незалежності та безпеки. У результаті труднощів, пов'язаних із військовою агресією в перші роки незалежності, переходом до ринкової економіки та інтеграцією у міжнародну економічну систему, Азербайджанська Республіка зазнала серйозної економічної кризи у першій половині 90 х років минулого століття. Незважаючи на це, країна наполегливо йшла до ринкової економіки,

відкриваю чи двері іноземному капіталу та досягаючи великих успіхів, особливо в енергетичному секторі.

Разом з тим, висока залежність від потоку нафтогазових доходів може порушити макроекономічну рівновагу і, як наслідок, поставити країну у беззахисне становище перед впливом потенційних глобальних і регіональних економічних криз. У зв'язку із цим, з метою поступового та сталого розвитку економіки країни, особливого значення набуває формування системи забезпечення економічної безпеки Азербайджану з урахуванням передових науково-практичних досягнень розвинутих країни Європи.

З огляду на вищесказане, вважаємо таким, що викликає безперечний інтерес, позитивний досвід розвинених європейських країн, особливо країн-членів ЄС, щодо питань становлення та розвитку національної економічної безпеки. В Європейському Союзі термін «економічна безпека» розглядається з позиції єдиної економічної системи. ЄС пропагує європейську інтеграцію з метою досягнення високого рівня конкурентоспроможності в умовах глобалізації.

Окремо кожна країна-член Євросоюзу має набагато меншу кількість економічних ресурсів, ніж інші розвинені і навіть країни, що розвиваються.

Ефект синергії, який досягається через взаємний обмін ресурсами, допомагає Європейському союзу забезпечувати високий рівень економічної безпеки і конкурентоспроможності. Кінцева мета забезпечення економічної безпеки в ЄС – формування повністю інтегрованої Європи з однаковим рівнем життя в усіх країнах учасницях [62].

Не дивлячись на концепцію економічної безпеки Європейського Союзу, спрямовану на зміцнення економік країн співдружності за допомогою інтеграції та активну політику сусідства ЄС з країнами Східної Європи, Південного Кавказу, Центральної Азії та Середземноморського регіону, вбачається доцільним розглянути політику окремих країн у питанні забезпечення економічної безпеки в контексті національних стратегій, програм і концепцій. Німеччина є одним із беззаперечних лідерів серед

країн-членів ЄС, не в останню чергу завдяки формуванню дієвої системи забезпечення та захисту інтересів країни на всіх рівнях економічної взаємодії. У Німеччині немає окремого закону щодо економічної безпеки. Вона є невід'ємною складовою національної безпеки, представленою у вигляді директиви Міністерства оборони Німеччини. Німеччина вважає необхідним забезпечувати свою економічну безпеку через підтримку економічного та соціального прогресу, демократизації в Європі та в усьому світі, захисту від економічного шантажу, свободи торгівлі та доступу до сировини і ринків у рамках справедливої світової економічної системи. Незважаючи на те, що Німеччина є одним з найбільших споживачів імпортової сировини, цей факт не вважається загрозою економічній безпеці для країни. Зберігаючи досягнутий рівень енергоспоживання, Німеччина постійно нарощує промислове виробництво та збільшує експортні ціни. Тобто основну увагу країни приділено забезпеченню національної безпеки через призму європейської безпеки.

Так, у вищезгаданій директиві Міністерства оборони Німеччини говориться, що «проблеми нашого складного світу можуть бути вирішені найкращим чином через міжнародне обговорення та компроміс, тому політика безпеки Німеччини фокусується на міжнародних відносинах і наднаціональних інститутах» [63].

У Франції основним правовим документом щодо забезпечення економічної безпеки є Закон «Про національну безпеку» 1964 р. Поняття національної економічної безпеки у Франції забезпечується створенням сприятливих внутрішніх і зовнішніх умов з метою підвищення національного добробуту та зміцнення економічного потенціалу країни. У зв'язку з цим, економічна політика Франції спрямована на зниження уразливості господарської системи та збереження економічної незалежності, за допомогою недопущення та мінімізації ризиків, пов'язаних із залежністю від інших країн [64].

Забезпечення економічної безпеки Великобританії здійснюється через оборонну політику, що базується на оцінках національних інтересів та реалізуються через їх захист. Загрози економічної безпеки британці по діляють на зовнішні та внутрішні, за ступенем важливості та вірогідності настання, що дозволяє розподіляти зусилля та здійснювати превентивні заходи [65].

Науковець А. Прилепський у своєму дослідженні зазначає, що «в Іспанії створена ефективна система забезпечення національних інтересів в сфері економіки, яка базується на законодавчо-нормативній основі, чіткому розподілі компетенцій міністерств, відомств і організацій в реалізації нормативних положень, які відносяться до економічного розвитку, наявності на кожному етапі розвитку законодавчо затвердженої програми економічних пріоритетів, яка по суті повинна виключити можливість адресних привілеїв, наявність спеціальних державних служб контролю» [66].

Стратегія безпеки Польщі визначає основною метою своєї державної політики гарантування незалежності і суверенітету, територіальної цілісності держави; створення умов для стабільного суспільного та економічного розвитку; збереження національних надбань та розвиток національної гідності поляків. У документі зазначено, що ключовими загрозами економічній безпеці Польщі є:

- економічна нестабільність країн-сусідів та їх негативний вплив на вітчизняну економіку;
- неконтрольованість міграційних процесів, що може зашкодити соціально-економічній стабільності та фінансово-економічним можливостям Польщі;
- значна зовнішня залежність Польщі у питанні імпорту енергоносіїв та їх недиверсифікованість [67].

Досвід невеликих країн Західної Європи (Нідерланди, Бельгія, Данія, Люксембург, Швейцарія) у напрямі забезпечення економічної безпеки показує, що основною стратегічною метою у сфері захисту національних економічних інтересів є забезпечення сталого економічного зростання та

модернізація економіки у відповідності до умов конкуренції на світовому ринку.

Ці країни не можуть істотно впливати на формування структури світової економіки, але у сукупності органічно доповнюють синергетичний ефект європейського економічного розвитку. Їх стратегічні цілі – створення гнучкої, ефективної структури та спеціалізації економіки.

Своєчасне проведення структурних реформ спрямоване на підвищення конкурентоспроможності на зовнішніх ринках і пом'якшення соціальних наслідків структурних змін для населення цих країн [68].

Країни Центральної Європи – Чехія, Угорщина, Польща, Словаччина – та країни Балтії на початку 1990х років обрали модель економічної безпеки, яка включала наступне:

- оцінку геополітичної ситуації у регіоні;
- визначення стратегічних векторів розвитку;
- узгодження здійснення економічних заходів, відповідно до домінуючих тенденцій регіонального та глобального еволюційних процесів;
- кореляцію основних кількісних та якісних показників розвитку з глобальними та регіональними стандартами;
- коригування ходу економічних реформ.

Основа їх курсу політики економічної безпеки була закладена у зближенні національних та європейських інтересів; політичній, економічній, інституційній, культурній трансформації відповідно до західних стандартів. Отже, провідні європейські країни не розглядають свою економічну безпеку як прагнення до самодостатності та незалежності національної економіки або політики від решти світу, а вбачають сталий економічний та соціальний розвиток країни наслідком тісного політичного та економічного співробітництва. Сьогодні одним з найбільш актуальних питань у сфері забезпечення економічної безпеки для країн ЄС є побудова ефективної системи співробітництва із східноєвропейськими партнерами. Перш за все, це

пов'язане із загостренням військово-політичної ситуації між ЄС та Росією в результаті військового конфлікту на сході України та анексії Криму.

Тому в Європі все більше превалює розуміння того, що економічна безпека ЄС неможлива без розвитку економічної безпеки на європейському континенті через структуру європейської політики сусідства. Графічно це можна відобразити так (рис. 1).

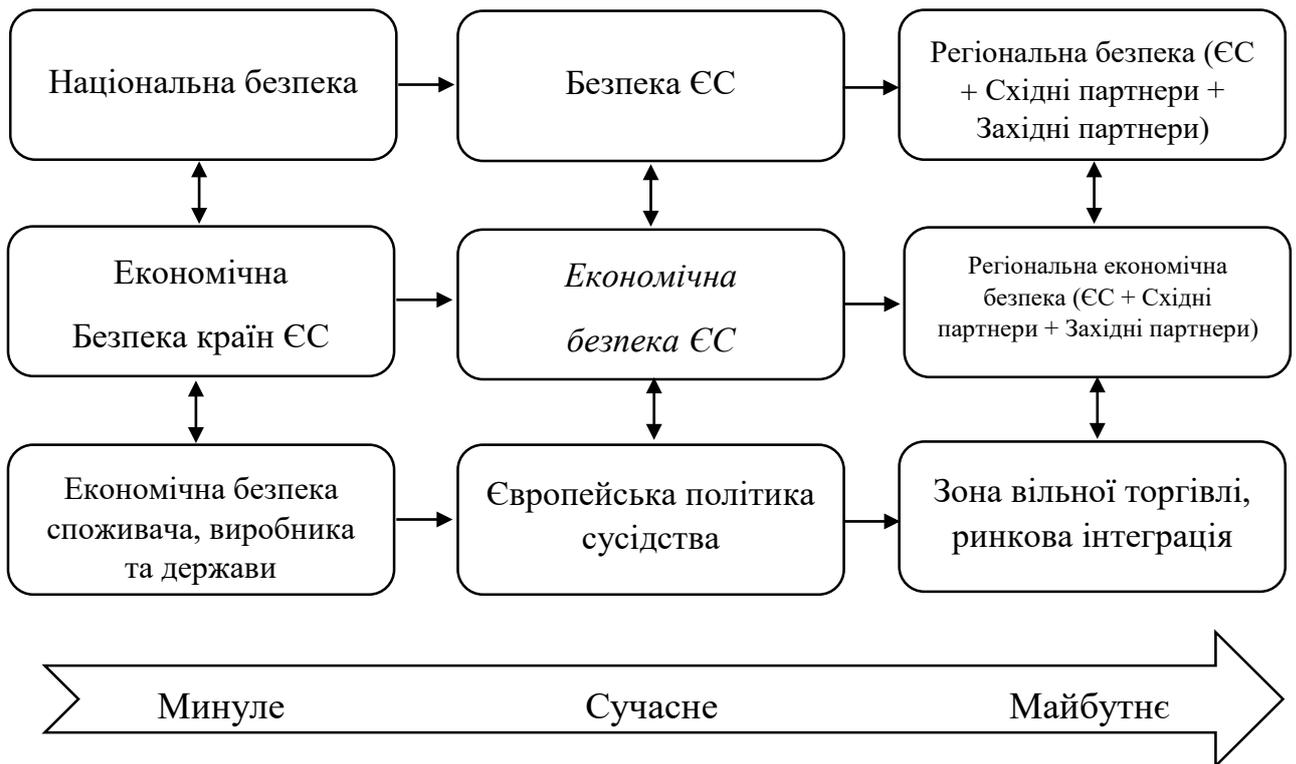


Рис. 4.1. Структура економічної безпеки ЄС

*Складено автором [66], [67], [68]

Отже, згідно з рисунком 1, можна спостерігати перехід від ретроспективи європейської економічної безпеки до перспектив регіональної економічної безпеки (за участю економічної безпеки ЄС та безпеки сусідства). Аналогічним чином, економічна безпека ЄС є однією з центральних систем, яка, з одного боку, є результатом «супер системи» (безпекової політики ЄС), а з іншого боку, Європейської політики сусідства (зі стійким економічним механізмом) – іноземних політик, які здійснюють свій внесок в ЄС.

Одним із основних напрямів економічного розвитку та безпеки Азербайджану, у рамках глобалізаційних тенденцій, має бути демонстрація гнучкої економічної політики, приймаючи при цьому до уваги рівень економічного розвитку країни, динаміку господарських функцій та інші чинники структурних особливостей економіки. Азербайджан є нафтовою країною, і цей потенціал виступає, відповідно, основою його економічного розвитку. Цей факт експерти розглядають як природне явище і дану реальність.

Але водночас, одним із головних завдань стратегії економічної безпеки має бути зменшення залежності економічних і соціальних потреб країни від експорту нафти і зниження її до мінімуму, для раціонального використання людських ресурсів, забезпечення самостійного економічного розвитку країни у цілому.

Провідні експерти однозначно негативно оцінюють побудову на одному лише нафтовому секторі всього економічного розвитку, вирішення соціальнокультурних проблем, і прогнозують невтішні перспективи майбутнього розвитку країн, подібних Азербайджану.

Отже, важливу роль у забезпеченні благополучного життя нинішнього і майбутніх поколінь Азербайджану відіграє зниження залежності її економічного розвитку і безпеки від нафтових доходів, диверсифікація економіки, розвиток не нафтових секторів тощо. У цьому плані думка Президента Ільхама Алієва про те, що «в основі стратегії економічного розвитку Азербайджану має бути використання нафтових доходів для забезпечення розвитку не нафтового сектору, реконструкції інфраструктури в усіх регіонах країни, залучення більшої частини соціально-економічних і трудових ресурсів для їх ефективного використання» є ключовою тезою стратегічного розвитку економіки та формування системи економічної безпеки країни.

З огляду на Європейський досвід забезпечення економічної безпеки, вважаємо за необхідне зазначити, що формування національної стратегії та

системи забезпечення економічної безпеки Азербайджанської Республіки має спиратися не на ізоляцію національної економіки та розробку протекціоністських заходів, а на підвищення конкурентоспроможності національної економіки, яка здатна зберігати стійкість, рівновагу, адаптуватися та підтримувати набрані темпи економічного зростання в умовах постійного впливу зовнішніх та внутрішніх загроз.

Сьогодні встановлення зв'язків із ЄС, який вважається одним з основних гарантів безпеки і економічної незалежності Азербайджану, залишається на порядку денному одним з найважливіших геоекономічних завдань країни. Азербайджан для того, щоб успішно продовжувати свої відносини з розвиненими країнами Європи, повинен постійно пропагувати на належному рівні свою геоекономічну значущість. За допомогою постійної підтримки розвиненого світу можна буде успішно завершити розпочаті структурні реформи національної економіки, інтегруватися в ліберальні світові ринки та бізнес-середовище, вийти на шлях всеосяжного і динамічного розвитку, зберегти статус держави лідера на Південному Кавказі, домогтися необхідної сприятливої міжнародної підтримки та, у кінцевому рахунку, досягнути високого рівня безпеки національної економіки.

4.2. Напрями бюджетної політики щодо зміцнення бюджетної безпеки України

Одним із основоположних чинників незалежності суверенної держави за сучасних умов господарювання є стан її бюджетної безпеки, яка є важливою складовою фінансової. Через швидку зміну ринкової кон'юнктури на світових фінансових ринках та взаємопов'язану систему економічних відносин у структурі світового господарства стан вітчизняного фінансового сектора дедалі складніше контролювати з огляду на нестабільність внутрішнього і зовнішнього середовища.

За такої ситуації постає потреба в комплексній превентивній оцінці зовнішніх та внутрішніх факторів, що прямо чи опосередковано впливають на фінансовий сектор країни [6].

Бюджетна безпека, як важливий фактор соціально-економічного розвитку держави, виступає своєрідним індикатором і критерієм ефективності її бюджетної політики та організації бюджетного процесу. З економічного погляду, бюджетна безпека виражає здатність держави за допомогою бюджету виконувати властиві їй функції та завдання, а також задовольняти потреби платників податків та одержувачів бюджетних коштів з урахуванням індивідуальних, корпоративних і суспільних інтересів.

Тому, забезпечення бюджетної безпеки держави є одним із ключових завдань під час реалізації її стратегічних соціально-економічних пріоритетів. У забезпеченні фінансової безпеки країни важливу роль відіграє ефективність валютно-курсової політики, яка, впливаючи на економічну систему держави загалом, виступає одним із комплексних її індикаторів. Це зумовлено впливом курсу національної грошової одиниці на фактори, які становлять виклики і загрози стабільності фінансово-кредитної сфери, зокрема на рівень цін та темпи інфляції, обсяг валютних резервів, динаміку експортно-імпортних операцій і рух капіталу, а відповідно – і сальдо платіжного балансу та ін. [11].

Пріоритетні напрямки зміцнення фінансової безпеки України визначаються, насамперед, на основі оцінки рівня показників фінансової безпеки держави. Індикатори фінансової безпеки відображають специфіку певного рівня управління (громадян, домашніх господарств, підприємств, організацій і установ, галузей господарського комплексу, регіонів, банківської системи, фондового ринку, держави) або таких її складових, як безпека грошового обігу, інфляційна, валютна, бюджетна, боргова й інвестиційна безпека [12].

15 липня 2021 року Кабінетом Міністрів України було схвалено Бюджетну декларацію на 2022-2024 роки.

Пріоритетні напрями бюджетної політики на 2022 – 2024 роки ґрунтуються на положеннях Програми діяльності Кабінету Міністрів України, Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, Стратегії економічної безпеки України на період до 2025 року, Національної економічної стратегії на період до 2030 року, програм співпраці з міжнародними організаціями, а також на засадах Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їїніми державами – членами, з іншої сторони, невід’ємною частиною якої є положення про створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі з ЄС, Державної програми стимулювання економіки для подолання негативних наслідків, спричинених обмежувальними заходами щодо запобігання виникненню і поширенню гострої респіраторної хвороби COVID19, на 2020 – 2022 роки.

У середньостроковому періоді зусилля уряду будуть спрямовані на:

- підтримку макроекономічної стабільності, стимулювання економіки для подолання негативних наслідків, спричинених обмежувальними заходами щодо запобігання виникненню і поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19;
- виконання завдань спрямованих, зокрема, на стимулювання розвитку малого та середнього бізнесу, посилення обороноздатності і безпеки держави; розвиток агропромислового комплексу, формування чистого та безпечного довкілля, збереження та відновлення природних екосистем; розвиток адміністративних послуг та їх цифровізацію, інформатизацію суспільства, сприяння розвитку ІТ-бізнесу, підвищення рівня цифрової грамотності українців);
- посилення енергонезалежності;
- створення ефективної та досконалої системи здійснення соціальної підтримки та пенсійного забезпечення населення;
- розвиток системи соціального захисту ветеранів війни;

- забезпечення якісної, сучасної і доступної середньої освіти, розбудову безпечної та інклюзивної системи освіти, створення сучасної системи професійної (професійно-технічної) освіти та забезпечення якості вищої освіти;
- забезпечення доступу до основних медичних послуг;
- підвищення рівня прозорості в управлінні державними фінансами.

Бюджетна політика буде спрямована на зменшення рівня дефіциту державного бюджету, що був збільшений у 2020 році з метою забезпечення фінансовими ресурсами заходів, спрямованих на боротьбу з гострою респіраторною хворобою COVID-19, до рівня визначеного бюджетним законодавством (табл. 4.1).

Таблиця 4.1

Показники державного бюджету на 2021-2024 роки (млн. грн.)

Найменування показника	2021 рік	2022 рік (план)	2023 рік (план)	2024 рік (план)
1	2	3	4	5
1. Загальні показники надходжень				
Доходи (з міжбюджетними трансфертами)	1 097 546	1 219 616	1 333 209	1 451 614
Загальний фонд	973 366	1 078 682	1 192 296	1 308 006
Спеціальний фонд	124 180	140 934	140 913	143 607
Повернення кредитів	8 585	10 047	9 864	10 250
Загальний фонд	8 045	9 580	9 531	10 081
Спеціальний фонд	539	466	332	169
Дефіцит / профіцит	246 635	188 006	179 838	179 595
Загальний фонд	220 861	160 259	151 093	149 851
Спеціальний фонд	25 774	27 746	28 744	29 744
Разом	1 339 254	1 417 670	1 522 912	1 641 460

Продовження табл. 4.1

2. Загальні показники видатків та надання кредитів				
Видатки	1 335 162	1 394 172	1 497 007	1 614 117
Загальний фонд	1 197 349	1 241 601	1 346 296	1 460 622
Спеціальний фонд	137 812	152 571	150 710	153 495
Надання кредитів	17 604,7	23 497	25 904	27 343
Загальний фонд	4 924	6 921	6 624	7 316,6
Спеціальний фонд	12 680	16 576	19 280	20 026
Разом	1 352 767	1 417 670	1 522 912	1 641 460

*Складено автором [70], [71]

Отже, як бачимо, разом зі збільшенням доходів збільшується і кількість видатків протягом 2022-2024 років, що є досить позитивним фактором, варото відмітити що сума дефіциту поступово зменшуватиметься. (рис. 4.2, 4.3)

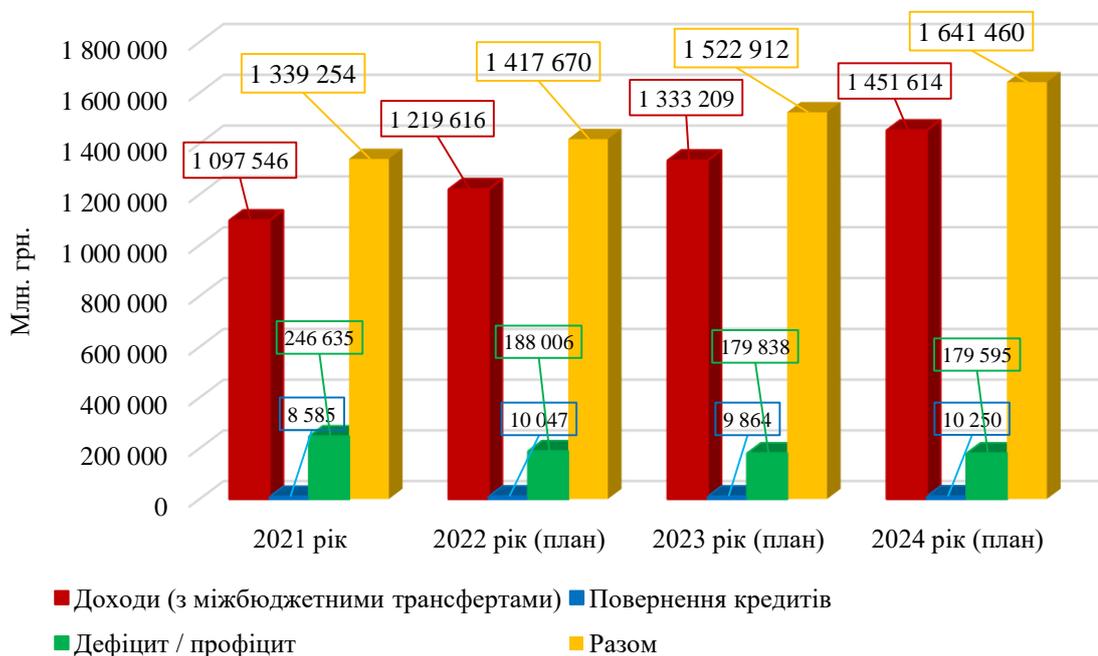


Рис. 4.2. Динаміка показників надходжень державного бюджету 2022-2024 років

*Складено автором [70], [71]

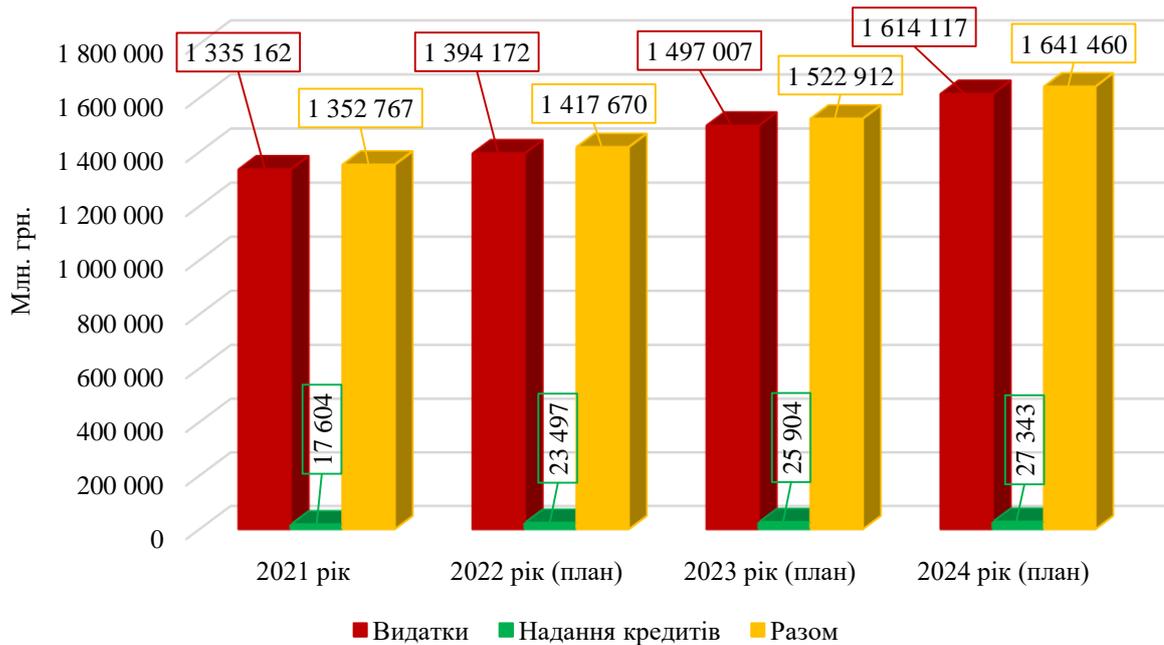


Рис. 4.3. Динаміка показників видатків та надання кредитів державного бюджету 2022-2024 років

*Складено автором [70], [71]

Таким чином поступово зростаються всі показники. За прогнозом Міністерства фінансів, Державної служби статистики та Національного банку України доходи, разом з міжбюджетними трансфертами на кінець 2024 року становитимуть 1 451 614 млн. грн., кількість видатків також зросте і на кінець аналогічного року це значення дорівнюватиме 1 614 117 млн. грн.

Відповідно до попередніх років дефіцит державного бюджету також зростає, що є досить негативним фактором для нашої держави.

Подальший економічний розвиток як України, так і інших країн світу, залежить від ефективності результатів подолання пандемії COVID-19 та її наслідків. Очікується, що вже у I півріччі 2022 року вакцинація набуде глобального характеру та охопить більшість населення світу. Таке припущення має високу імовірність до реалізації, оскільки вже наприкінці квітня 2021 року в світі було виготовлено та розділено майже 900 млн доз вакцин серед 208 країн.

Прогнозна динаміка основних макроекономічних показників 2022-2024 років наведена у таблиці 4.2.

Таблиця 4.2

Основні макроекономічні показники економічного і соціального розвитку України у 2022 – 2024 роках

Назва	2021	2022	2023	2024
	Звіт	Прогноз		
Валовий внутрішній продукт: номінальний, млрд грн	4 808	5 368	5 993	6 651
Індекс споживчих цін (ІСЦ): грудень до грудня попереднього року, %	104	103	104	105
Індекс цін виробників (ІЦВ): грудень до грудня попереднього року, %	108	106	105	105
Рівень безробіття населення у віці 15–70 років за методологією Міжнародної організації праці, відсотків до робочої сили відповідного віку	9	8	8	7
Сальдо торговельного балансу, визначене за методологією платіжного балансу, млн доларів США	-6 244	-8 595	-10 623	-12 096
Експорт товарів та послуг: млн доларів США	65 983	70 286	75 686	81 668
у відсотках до попереднього року	108	106	107	107
Імпорт товарів та послуг: млн доларів США	72 227	78 881	86 309	93 764
у відсотках до попереднього року	115	109	109	108
Облікова ставка Національного банку України, відсотків річних на кінець періоду	7	7	5	5
Обмінний курс гривні до долара США, гривень за доллар США в середньому за період	28,0	28,6	28,8	29,2
на кінець періоду	28,6	28,7	28,9	29,4

*Складено автором [70], [71]

Зниження рівня невизначеності та допомога провідних країн світу у подоланні пандемії сприятиме поступовому пом'якшенню карантинних обмежень упродовж прогнозного періоду. Це сприятиме відновленню економічного розвитку та приведе до надолуження понесених через пандемію втрат в умовах посилення активності економічних суб'єктів.

Прогнозується, що, починаючи з 2022 року, більшість країн світу, у тому числі Україна, повернуться до звичного (до пандемії) ритму життя.

Окрім зазначеного пост пандемічного відновлення прогноз на середньострокову перспективу ґрунтується на економічній політиці, спрямованій на реформування економіки країни, визначеної у стратегічних документах Уряду, зокрема у Національній економічній стратегії на період до 2030 року, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 03 березня 2021 року № 179, та Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 471, а також інших стратегічних та програмних документах.

Макроекономічний прогноз для України розраховано на припущеннях щодо зростання світової економіки в середньому на 3,8% у 2022 – 2024 роках.

Також як припущення враховано середньорічне економічне зростання Євросони у 2022-2024 роках на рівні 2,4%. Основну стимулюючу роль відіграватимуть гнучка грошово-кредитна та фіскальна політика розвинутих країн, що буде сприяти збільшенню внутрішнього попиту (рис. 4.3).

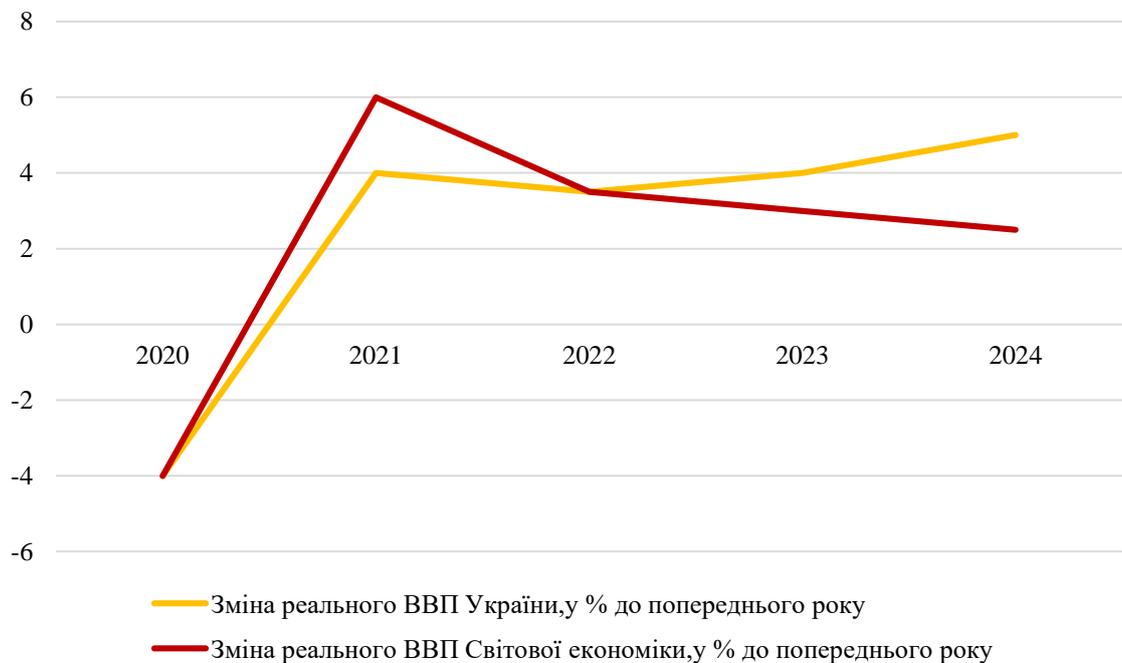


Рис. 4.3. Динаміка ВВП в Україні та світі 2022-2024 років

*Складено автором [70], [71]

Попит на українські сировинні товари підтримуватиметься у середньостроковій перспективі також країнами Азії (передусім з боку Китаю та Індії), які залишатимуться світовими лідерами економічного зростання.

В умовах посткризового відновлення у середньостроковому періоді внутрішній попит залишиться рушійною силою зростання. Обсяги споживання зростатимуть унаслідок подальшого збільшення доходів населення, у тому числі за рахунок підвищення мінімальної заробітної плати. Розвиток електронного урядування в Україні та цифровізація державних послуг дозволять суттєво знизити витрати на їх надання, полегшити доступ до них та підвищать їх якість для споживачів. Це створить умови для розвитку людського капіталу, сприятиме забезпеченню гідних умов оплати праці. На фоні економічного відновлення скоротиться рівень безробіття населення у віці 15-70 років (за методологією МОП) у відсотках до робочої сили відповідного віку до 7,8 відсотка у 2024 році (рис. 4.4).

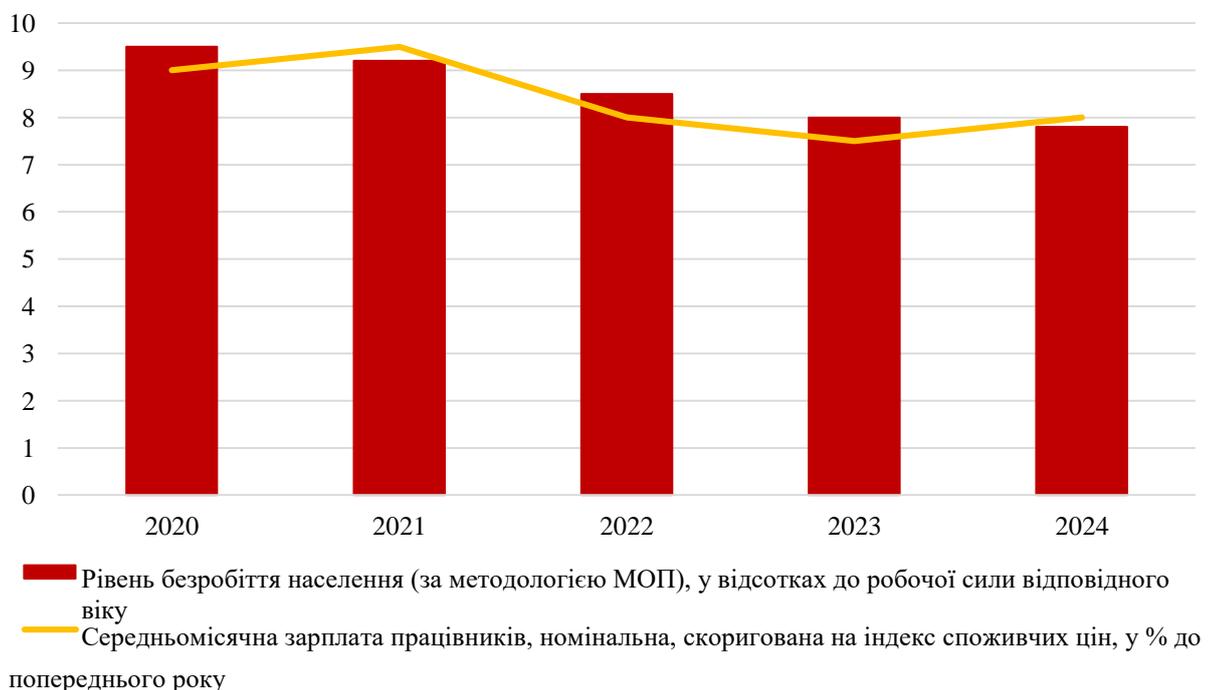


Рис. 4.3. Динаміка рівня безробіття населення у віці 15 – 70 років та реальної заробітної плати у 2020 – 2024 роках

*Складено автором [70], [71]

Отже, рівень безробіття у до 2024 року знизиться на дві позиції, що є досить позитивним фактором для нашої держави, проте погіршиться рівень мінімальної заробітної плати відповідно до індексу цін.

На прогнозованому горизонті 2022 – 2024 років темпи зростання споживчих цін на внутрішньому ринку поступово сповільнюватимуться із очікуваним досягненням меж цільового діапазону (5 відсотків +/- 1 відсотковий пункт) – із 6,2 відсотка у 2022 році до 5 відсотків у 2024 році. Також у прогнозованому періоді очікується сповільнення темпів зростання цін виробників та їх наближення до темпів зростання споживчих цін – із 7,8 відсотка у 2022 році до 5,7 відсотка у 2024 році.

Уповільнення темпів зростання внутрішніх цін відбуватиметься в умовах створення ефективного конкурентного середовища, підвищення дієвості та прозорості державної допомоги суб'єктам господарювання, покращення умов для розвитку малого та середнього бізнесу, переходу до інноваційної моделі економічного розвитку, а також внаслідок виваженої грошово-кредитної політики, спрямованої на зниження інфляційного тиску.

Грошово-кредитна політика Національного банку у середньостроковому періоді, як очікується, поступово пом'якшиться в результаті послаблення інфляційного тиску та наближення інфляції до цільових показників.

Так, прогноз побудовано виходячи з припущення, що облікова ставка Національного банку знизиться із 7,5 відсотка у 2021 році до 5,2 відсотка у 2024 році.

В умовах зниження невизначеності на фоні сприятливої кон'юнктури на пріоритетних для вітчизняного експорту ринках у припущеннях прогнозу враховано, що девальвація гривні у 2022 – 2024 роках становитиме у середньому менше 1,5 відсотка щорічно.

Динаміка обмінного курсу гривні до долара США визначатиметься ринковими умовами, формуватиметься у плаваючому режимі та характеризуватиметься помірним рівнем девальвації, який, з одного боку, не

провокуватиме тиск на внутрішні ціни, з іншого – сприятиме забезпеченню макроекономічної стабільності. Зовнішня торгівля та платіжний баланс.

Поряд з посткризовим відновленням економіки важливою умовою зовнішньої стійкості України буде продовження співпраці з МВФ та іншими міжнародними організаціями, а також виконання Угоди про асоціацію з ЄС, інших угод про зони вільної торгівлі, їх оновлення та укладання нових.

Продовжиться запровадження заходів з просування українського експорту на зовнішніх ринках шляхом створення механізмів страхування, перестрахування та гарантування експортної діяльності, сприяння зменшенню мит на українську продукцію на ключових світових ринках, реалізації «промислового безвізу» на тлі захисту вітчизняних виробників від недобросовісного та зростаючого імпорту, у тому числі через механізми СОТ, зняття антидемпінгових і захисних мит, які поширюються на українську продукцію.

На прогнозному горизонті 2022-2024 років експорт товарів та послуг демонструватиме зростання на рівні, близькому до 7,4 відсотка щорічно. Водночас після суттєвого зростання імпорту у 2021 році (до 15,6 відсотка порівняно з 2020 роком) внаслідок реалізації відкладеного попиту на імпортовану продукцію, а також поступового відновлення міжнародного туризму очікується поступове уповільнення темпів зростання імпорту товарів та послуг до 8,6 відсотка у 2024 році.

Основними чинниками уповільнення має стати збільшення покриття внутрішніх потреб у природному газі власними ресурсами через збільшення видобутку та запровадження енергозберігаючих технологій, задоволення відкладеного попиту, а також розвиток внутрішнього виробництва.

Ураховуючи нормалізацію зовнішньоторговельної діяльності, у прогнозному періоді у 2022-2024 роках очікується зростання від'ємного сальдо балансу товарів та послуг (в середньому до 5 відсотків до ВВП) (рис. 4.4).

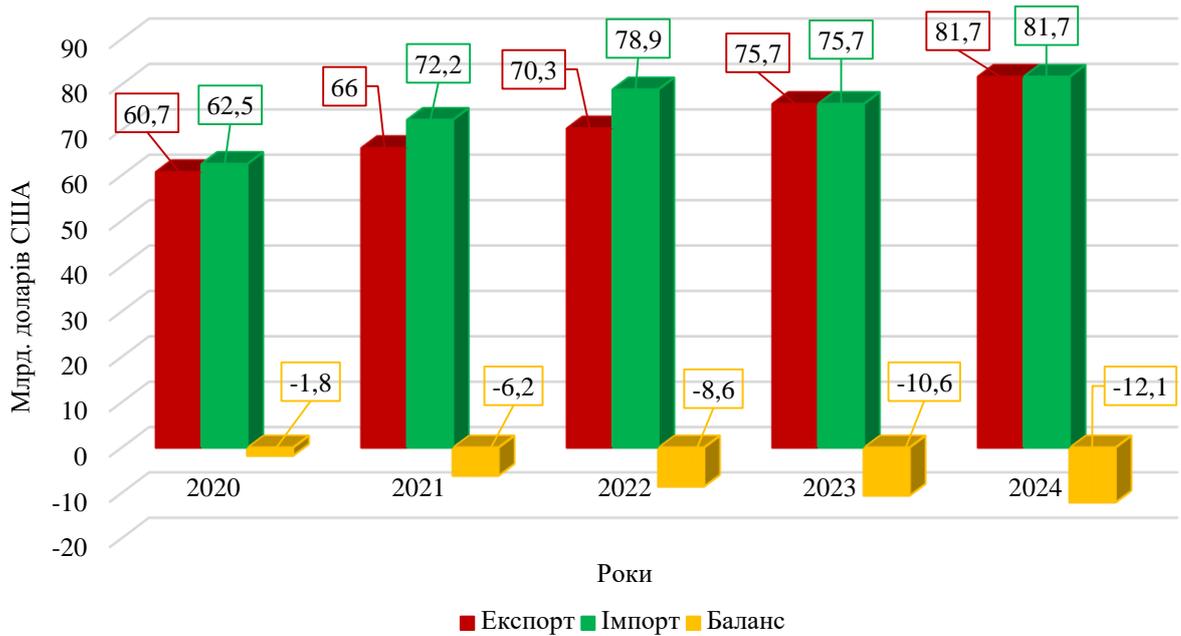


Рис. 4.4. Динаміка показників зовнішньої торгівлі у 2020-2024 роках
*Складено автором [70], [71]

Поряд зі зростанням експорту та імпорту зростає і дисбаланс між цим значеннями, що свідчить про неефективну зовнішню політику нашої держави, яка негативно відображається на бюджетній безпеці України.

Отже, протягом прогностичного періоду 2022-2024 років очікується продовження політики, спрямованої на усунення перешкод на шляху ефективного розвитку економіки, забезпечення макроекономічної стабільності та зниження фінансових ризиків, створення передумов для змін технологічності виробництва, в тому числі шляхом стимулювання просування товарів на зовнішні конкурентні ринки та покращення інвестиційної привабливості України.

Разом з тим показники прогнозу можуть перебувати під впливом потенційних ризиків макроекономічного середовища, які наведено у положеннях щодо оцінки фіскальних ризиків. З іншого боку, за умови ефективного реалізації структурних реформ відповідно до Національної економічної стратегії на період до 2030 року, затвердженої постановою

Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 року № 179, можливим є прискорення темпів економічного розвитку. При цьому з метою мінімізації ризиків виконання бюджету та із урахуванням кращої міжнародної практики, для розрахунку бюджетних показників використано базовий сценарій економічного прогнозу [69].

Висновки до розділу 4.

У цьому розділі проаналізовано міжнародний досвід забезпечення бюджетної безпеки на прикладі Азербайджану та його зв'язку з країнами Євросоюзу, а також орієнтується на Європейський досвід щодо формування бюджетної політики. Найголовнішим напрямом економічного розвитку та безпеки Азербайджану має стати вираження гнучкої економічної системи, приймаючи при цьому до уваги рівень економічного розвитку країни, динаміку господарських функцій та інші чинники структурних особливостей економіки. Азербайджан є нафтовою країною, основою його економічного та фінансового розвитку на даний момент.

Наша держава може на прикладі Азербайджану виявити головну промислову галузь, за рахунок якої, розвивати та підтримувати свою економіку. В Україні можна відмітити навіть декілька таких галузей, наприклад машинобудування та чорна металургія. За допомогою науковотехнічного прогресу необхідно розвивати сильні та прибуткові галузі.

Як відомо, у машинобудівному господарстві зайнята майже третина усього населення держави. Галузева структура машинобудування дуже різноманітна. Важливі та найбільш розвинуті такі його ланки, як важке, транспортне, сільськогосподарське машинобудування, верстатобудування, приладобудування, радіотехнічне та електротехнічне виробництво, обладнання для інших галузей промисловості, особливо хімічної та харчової.

Також, машинобудування – найважливіше із сучасних виробництв матеріальної сфери, значення якого неухильно зростає під впливом

науковотехнічного прогресу. Сьогодні неможливо уявити життя людини без машин: ані на виробництві, ані у сфері послуг, ані у побуті. Створюючи знаряддя праці, машинобудування саме істотно впливає на темпи й напрями науковотехнічного прогресу в інших галузях господарства, зростання продуктивності праці та ефективність виробництва.

Чорна металургія також є однією з основних промислових галузей нашої країни, що приносить велику кількість прибутків. Варто відмітити, що Україна є одним із лідерів країн виробників чорних металів у світі. На даний момент наша держава входить в десятку країн виробників та у п'ятірку країн експортерів металопродукції. Майже 50% промислового експорту становить чорна металургія.

Варто відмітити, що продукція у більшості експортується у вигляді сировини, необхідно налагодити металообробну галузь та продавати готову продукцію, що дозволить отримувати в двічі більші прибутки.

У другому пункті цього розділу розглядається питання перспективних напрямів бюджетної політики щодо зміцнення бюджетної безпеки.

Основними з них є:

- підтримку макроекономічної стабільності;
- стимулювання економіки для подолання негативних наслідків, спричинених COVID-19;
- виконання завдань спрямованих на стимулювання розвитку малого та середнього бізнесу;
- посилення обороноздатності і безпеки держави;
- розвиток агропромислового комплексу;
- розвиток адміністративних послуг та їх цифровізацію,
- інформатизацію суспільства, сприяння розвитку ІТ-бізнесу;

ВИСНОВКИ

Отже, завершено написання магістерської роботи, яка складається з чотирьох розділів. Роботу виконано на основі даних Державної статистики України, Національного банку України, Міністерства фінансів, Державної казначейської служби.

Перш за все слід зазначити, що собою являє поняття бюджетна безпека, у роботі проаналізовано декілька визначень наданих різними авторами, на мою думку більш повно розкриває поняття термін А. Гронової, у якому говориться, що бюджетна безпека передбачає реалізацію такої бюджетної політики, яка спрямовувалася б на реалізацію національних економічних інтересів країни.

Проаналізувавши історію розвитку бюджетної безпеки в цілому, можливо зробити висновок, що вона як окрема структурна ланка існує не досить давно. 1985 року на Генеральній асамблеї ООН була прийнята резолюція «Міжнародна економічна безпека», згодом почало відокремлюватися поняття бюджетна безпека, як окремий структурований елемент.

Бюджет є головним фінансовим планом країни, який складається за рік на основі показників за попередні роки. За допомогою бюджету держава реалізовує свої функції, зокрема, забезпечує соціальний захист населення, розподіляє кошти між місцевими бюджетами та галузями економіки, вирішує проблеми навколишнього середовища. Бюджет відображає діяльність держави та органів місцевої влади. А також є основним регулятором ринкових відносин.

З початком реформи децентралізації місцеві бюджети отримали право самостійно формувати та використовувати фінансові ресурси. Були створені так звані об'єднані територіальні громади, які мають свого голову та органи управління. Очевидно, що наслідками реформи стала велика відповідальність

місцевих адміністрацій, як зазначалося, що не всі були готові до таких кардинальних змін. Проте, є і позитивні наслідки, концентрація коштів на місцях дозволяє раціональніше їх використовувати, задовольняти ті потреби, які цього потребують у першу чергу.

Повертаючись до бюджетної безпеки, варто зазначити, що вона не ідеальна, в неї є ряд проблем та ризиків, які можна об'єднати у декілька великих груп, об'єктивні та суб'єктивні загрози, передбачувані та непередбачувані, явні та латентні або приховані. Загрози, які негативно впливають на доходи державного бюджету, на податковий потенціал. Група загроз, що має назву за джерелами виникнення має досить велику кількість розгалужень, зокрема політичні, екологічні, економічні, кримінальні, конкурентні, техногенні, правові. За величиною втрат виділяють значні та незначні.

Метод групування загроз дозволяє створити механізм їх подолання. По-перше потрібно завершити адміністративно-територіальну реформу, стабілізувати виробничий сектор економіки, надавати матеріальну підтримку бізнесу. По-друге реструктуризувати та модернізувати українську економіку у контексті євроінтеграційних процесів, реалізувати державну стратегію інформатизації технологій і найголовніше детінізувати економіку та побороти корупцію.

На законодавчому рівні процес бюджетної безпеки регулюють такі нормативно-правові акти, як Конституція України, Бюджетний кодекс України, Закон України «Про держаний бюджет України на поточний рік», нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, закони, що регулюють бюджетні відносини, нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади.

Рівень бюджетної безпеки визначають так звані індикатори, які розраховуються на основі показників економічної та фінансової діяльності. Зокрема для розрахунку використовують такі дані, рівень дефіциту/профіциту

державного бюджету, ВВП, рівень дефіциту/профіциту позабюджетних та бюджетних фондів сектору загальнодержавного управління.

Аналіз вищезначених показників дав можливість зрозуміти, що економіка нашої країни є нестабільною, що відповідно, чинить негативний вплив на бюджетну безпеку держави. Така ситуація склалася через високий рівень корупції управлінських органів, відмивання бюджетних коштів у великих кількостях, приховування прибутків отриманих підприємствами, використовуючи різні схеми.

Також негативно впливає на рівень бюджетної безпеки України суттєве розгалуження між рявнями доходів різних областей, так наприклад, Чернівецька область за 2020 рік отримала 7,07 млрд. грн. доходу, а Дніпропетровська 33,45 млрд. грн. Відповідно, потрібно допомагати областям, які не можуть себе забезпечити, за рахунок інших областей, зокрема в Україні налічується всього сім областей донорів, інші є реципієнтами.

Пріоритетними завданнями бюджетної політики можна виділити наступні запровадження ефективної системи контролю за бюджетними коштами на всіх рівнях, ефективне планування використання бюджетних коштів та раціональний їх розподіл, інвестування у людський капітал, кадрове забезпечення, створення сприятливого середовища для активної участі України на міжнародному ринку на ряду з іншими державами, модернізація української економіки з урахування європейських процесів, кредитування реального сектору економіки, державна підтримка малого та середнього бізнесу, створення системи спрощеного оподаткування, орієнтованість держави на забезпечення національних інтересів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Данілян О. Г., Дзьобань О. П., Панов М. І. Національна безпека України: структура та напрямки реалізації : навч. посіб. Харків : Фоліо, 2018. 285 с.
2. Коженцьовскі Л. Безпека менеджерів. Суб'єктивні та об'єктивні аспекти безпеки. Актуальні проблеми економіки. 5-те вид. 2016. 94 с..
3. Коженцьовскі Л. Управління безпекою. Суб'єктивні та об'єктивні аспекти безпеки. Актуальні проблеми економіки. 5-те вид. 2017. 175 с.
4. Пастернак-Таранушенко Г. А. Економічна безпека держави : підручник. Київ : ІДУіС при КМУ, 2012. 140 с.
5. Геєць В.М. Концепція економічної безпеки України. Київ : Логос, 1999. 56 с.
6. Ковальчук Т. Т., Варналій З.С., Фешенко В.В. Економічна безпека держави : навч. посіб. Київ : Міжвідомча коміс. з питань фінанс. безпеки при РНБОУ, 2015. 106 с
7. Козаченко Г. В. Економічна безпека підприємства: сутність та механізм забезпечення : монографія. Київ : Лібра, 2013. 280 с.
8. Мунтіян В. І. Теоретичні засади економічної безпеки : навч. посіб. Київ, 2001. 57 с.
9. Кістерський Л. Л. Економічна безпека України. 2-ге вид. Наука і оборона, 2012. 36 с.
10. Барановський О. І. Фінансова безпека : монографія. Київ : Фенікс, 2004. 734 с.
11. Герасимчук З.В. Вахович І.М. Роль фінансової безпеки у реалізації цілей регіону : навч. посіб. Економічна теорія, 2009. 84.

12. Єрмошенко М. М. Фінансова безпека держави: національні інтереси, реальні загрози, стратегія забезпечення. Київ : КНТЕУ, 2011. 309 с.
13. Мунтіян В. І. Економічна безпека держави. Київ : КВІЦ, 2010. 462 с.
14. Сухоруков А. І. Сучасні проблеми фінансової безпеки країни : монографія. Київ : НІПМБ, 2014. 117 с.
15. Єрмошенко М. Фінансова безпека. 11-те вид. Віче, 2015. 73 с.
16. Бабич Л. М. Місцеві бюджети як провідна складова бюджетної системи України. *Вісник Національного транспортного університету*. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vntu_2013_285.pdf (дата звернення: 16.12.2021).
17. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України. Знання, 2009. 386 с.
18. Луніна І. О. Бюджетна децентралізація: цілі та напрями реформ. Київ : Економіка України, 2014. 75 с.
19. Ковалевич Д. А. Місцеві бюджети як засіб макроекономічної стабілізації та економічного зростання. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nznuoa_2011_16_10.pdf (дата звернення: 16.12.2021).
20. Ковалевич Д. А. Основні засади планування та виконання місцевих бюджетів. *Економіка*. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nznuoa_2011_16_10.pdf (дата звернення: 16.12.2021).
21. Руденко Я. П. Місцеві бюджети як фінансова база місцевого самоврядування. 4-те вид. Київ : Екон. науки, 2013. 414 с.
22. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2013 рік. *Сайт Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень*. URL: <http://www.ibser.org.ua> (дата звернення: 11.12.2021).
23. Барановський О. І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення): монографія. Київ: КНТЕУ, 2004. 759 с.

24. Медведкіна Є.О. Теоретико-методологічні засади забезпечення фінансової безпеки національних економік. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/prvs/2011_1/tom1/249.pd. (дата звернення: 12.12.2021).
25. Сухоруков А.І., Ладюк О.Д. Фінансова безпека держави: навч. посібн. Київ: Центр учбової літератури, 2007. 192 с.
26. Губський Б.В. Економічна безпека держави: методологія виміру, стан і стратегія забезпечення. Київ: ДП «Укрархбудінформ», 2001. 121 с.
27. Должикова И.В. Обеспечение финансовой безопасности региона. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/obespechenie-finansovoybezopasnosti-regiona>. (дата звернення: 12.12.2021).
28. Комарницький І.М., Франів І.А., Комарницький Б.М. Сутність і шляхи забезпечення фінансової безпеки держави. *Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право)*. №2 (49). 2010. С. 22-28.
29. Юрій С.І., Федосов В.М., Алексеєнко Л.М. Фінанси: підручник. Київ: Знання, 2008. 611 с.
30. Колісник О.Я. Економічна природа бюджетної безпеки держави. *Наукові записки [Національного університету «Острозька академія»]. Сер. : Економіка*. 2011. Вип. 16. С. 369-377.
31. Соколов Ю.А. Бюджетная безопасность Российской Федерации. *Наука и экономика : научно-информац. журнал*. 2010. № 4(4). С. 45-48.
32. Постоленко Ю.П. Бюджетна безпека як ключова складова фінансової та економічної безпеки. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2011. Випуск 3 (43). С. 121-126.
33. Тренев Н.Н. Управление финансами: учеб. пособ. Москва: Финансы и статистика, 2009. 496 с

34. Гурьянова Л.С., Непомнящий В. Концептуальные подходы к моделированию финансовой безопасности государства. *Проблемы экономики*. 2012. № 4. С. 232-236.
35. Громова А.С. Бюджетно-финансовая безопасность и экономический рост как критерии проведения экономической политики государства. *Известия Томского политехнического университета*. 2007. Т. 311. №6. С. 42-45.
36. Геєць В., Пенченко Є., Лібанова Е. Перехідна економіка: підручник. Київ: Вища школа, 2003. 591 с.
37. Колісник О. Асиметрія територіального розвитку і між бюджетні відносини: вплив на стан бюджетної безпеки України. *Світ фінансів*. 2008. № 3 (16). С. 64-72.
38. Онищенко С.В. Бюджетна безпека України в умовах фінансової глобалізації : автореф. дис. ...докт. екон. наук: Київ, 2017. 475 с
39. Медведкіна Є.О. Теоретико-методологічні засади забезпечення фінансової безпеки національних економік. URL: <http://nbuv.gov.ua/>_(дата звернення: 12.12.2021).
40. Луцик-Дубова Т. Управління бюджетною безпекою України. *Галицький економічний вісник*. 2013. № 3 (42). С. 17-23.
41. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2020 році». Київ: НІСД, 2020. 688 с.
42. Державний борг України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/debtgov/2020/> (дата звернення: 10.11.2021).
43. Державний бюджет України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/> (дата звернення: 14.11.2021).
44. Місцеві бюджети. Міністерство фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/local-budgets> (дата звернення: 12.11.2021).

45. Річний звіт про виконання Державного бюджету України – Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua> (дата звернення: 14.11.2021).

46. Сайфієва С.Н. Вплив інфляції на величину податкового навантаження у галузевому розрізі. *Регіональні проблеми перетворення економіки*. 2014. №9 (47).С. 99-109.

47. Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями бюджетної політики на 2018-2020 роки». Інформаційне агентство «Ліга Закон». 2018. URL: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/DH53300A.html (дата звернення: 15.11.2021).

48. Бюджетний кодекс України від 08.07. 2010 р. № 2456-VI / Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50-51. Ст. 572.

49. Децентралізація та місцеве самоврядування, травень 2020 р. / Офіс реформ. URL: <https://rdo.in.ua/direction/decentralizaciya> (дата звернення: 13.11.2021).

50. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, грудень 2020 р. / Офіційний сайт децентралізації. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring> (дата звернення: 18.11.2021).

51. Децентралізація та місцеве самоврядування, грудень 2020 р. / Офіс реформ. URL: <https://rdo.in.ua/direction/decentralizaciya> (дата звернення: 17.11.2021).

52. Проблеми формування ефективного механізму міжбюджетного регулювання в Україні та шляхи їх вирішення. *Електронний журнал «Ефективна економіка»*. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=10> (дата звернення: 18.11.2021).

53. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, грудень 2021 р. / Офіційний сайт децентралізації.

URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring> (дата звернення: 03.11.2021).

54. Річний звіт про виконання державного бюджету на 01.01.2021 року, грудень 2021 р. / Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/richnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukrayini-za-2020-rik> (дата звернення: 11.11.2021).

55. Промисловість Полтавської області, грудень 2021р. / Вікіпедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Промисловість_Полтавської_області (дата звернення: 12.11.2021).

56. Бюджетний кодекс України від 08.07. 2010 р. № 2456-VI / Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50-51. Ст. 572.

57. Джерела доходів місцевих бюджетів, грудень 2021 р. // Офіційний сайт децентралізації. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/7476> (дата звернення: 18.11.2021).

58. Загальнодержавні податки та збори, грудень 2021 р. / Загальнодоступний інформаційно-довідковий ресурс. URL: <https://m.zir.tax.gov.ua/main/index/stavki> (дата звернення: 20.11.2021).

59. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI / Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13-14. Ст. 112.

60. Державна служба статистики України, грудень 2021 р. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 05.11.2021).

61. Гасанов А.М. Политика национального развития и безопасности Азербайджанской Республики. Баку, «Zerdabi LTD» ММС. 2018. 672 с.

62. Осерек А. Economic Security and the European Dream, , грудень 2021 р. URL: <http://www.anselm.edu/Documents/NHIOP/Global%20Topics/2010/Осерекрапер.pdf>. (дата звернення: 26.11.2021).

63. Кулиш Ю.В. Подходы к безопасности Германии. Минск: ВЗМ, 2014. 80 с.

64. Жакиева Ш.И. Анализ и оценка угроз экономической безопасности РК в условиях интеграции в мировое сообщество. *Таврический научный обозреватель*. 2016. № 3 (8). С. 1-7.

65. Резнік О.М. Порівняльний аналіз сутності економічної безпеки України та країн Європейського Союзу. *Форум права*. 2015. № 4. С. 232-236.

66. Прилепский А.И. Формирование механизма обеспечения экономической безопасности в народнохозяйственном комплексе: дис. кандидата экон. наук: 08.00.05. Москва, 2017. 222 с.

67. Тимошенко О. В. Досвід європейських країн щодо формування та забезпечення фінансово-економічної безпеки держави. *Економіка та держава: міжнар. наук. практ. журн.* 2012. С. 52-57.

68. Momot T., Avanesova N. Systematization of international experience of ensuring economic security of exacerbation of the threats and challenges of a new type for national and international security. *Baltic Journal of Economic Studies*. Vol. 2016. P. 77-83.

69. Прогноз бюджетних надходжень на 2022-2024 роки, грудень 2021. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk> (дата звернення: 17.11.2021).

70. Перелік бюджетних програм на 2022 рік, грудень 2021. Офіційний сайт Державної Казначейської служби України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua> (дата звернення: 13.11.2021).

71. Прогнозний рівень курсу долара на 2022 рік, грудень 2021. Офіційний сайт Національного банку України. URL: <https://bank.gov.ua> (дата звернення: 29.11.2021).

72. Буркальцева Д.Д. Інституціональне забезпечення економічної безпеки України: монографія. Київ: Знання України, 2012. 347 с.

73. Баранова В.Г., Дубовик О.Ю., Хомутенко В.П. Бюджетна система: навч. посіб. Одеса: Видавництво Бартенева, 2014. 392 с.

74. Федосова В.М., Юрій С.І. Бюджетна система: підручник. Київ: ЦУЛ; Тернопіль: Екон. думка, 2012. 871 с.
75. Юрій С.І., Дем'янишин В.Г., Кириленко О.П. Бюджетна система: підруч. Тернопіль: ТНЕУ, 2013. 28 с.
76. Флигстин Н. Поля, власть и социальные навыки: критический анализ новых институциональных течений. *Экономическая социология*. 2001.– № 4. С. 30-31.
77. Гай-Нижник П.П. Фінансова політика уряду Української Держави Гетьмана Павла Скоропадського (29 квітня – 14 грудня 1918 р.). В 2-х т. Т. 1. П. П. Гай-Нижник. Київ, 2004. 430 с.
78. Иншаков О.В. Институты и институции в современной экономической теории. *Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3. Экономика, экология*. 2007. № 11. С. 6-21.
79. Варналій З.С., Бугай Т.В., Онищенко С.В. Бюджетний процес в Україні: стан та проблеми інституційного забезпечення: монографія. Полтава: ПолтНТУ, 2014. 271 с.
80. Буркальцева Д.Д. Інституціональне забезпечення економічної безпеки України. Київ: Знання України, 2012. 347 с.
81. Некипелов А.Д. Становление и функционирование экономических институтов: от робинзонады до рыночной экономики, основанной на индивидуальном производстве. Москва: Экономистъ, 2006. 328 с.
82. Бортнікова О.Г. Інституціональний підхід до вивчення систем безпеки в теорії державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 6. С. 66-72.
83. Чугунов І.Я., Лисяк Л.В. Бюджетна система в інституційному середовищі суспільства. *Фінанси України*. 2009. № 11. С. 3-11.

84. Онищенко С.В. Інституційне забезпечення бюджетної безпеки України. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка*. 2016. Вип.5 (182). С.31-39.

85. Онищенко С.В. Ієрархія інституційного-організаційного забезпечення бюджетної безпеки України. *Фінансово-економічна безпека: держава, регіон, підприємство, Матеріали Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції*, 15 грудня 2015 р.-15 січня 2016 р. Полтава: ПолтНТУ, 2016. С. 111-115.

86. Бугай Т. Система інституційного забезпечення бюджетного процесу в Україні. *Вісник КНТЕУ*. 2015. №2. С. 103-116.

87. Онищенко С.В. Інституційне забезпечення бюджетної безпеки України. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка*. 2016. вип.5 (182). С.31-39.

88. Онищенко С.В., Маслій О.А. Організаційно-економічний механізм запобігання загроз бюджетній безпеці економіки України. *Науковий вісник «Полісся»*. 2017. № 1 (9). С. 147-155.

89. Офіційний сайт Інституту соціально-економічних досліджень. URL: <http://www.ises.org.ua/> (дата звернення: 29.11.2021).

90. Сухоруков А.І. Врахування динамічних зв'язків у системах економічної безпеки. *Стратегічна панорама*. 2009. № 2. С. 115-129.

91. Гордієнко Т. Сутність організаційно-економічного механізму забезпечення економічної безпеки регіону. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2010. № 3. Т. 3. С. 256-259.

92. Індекс споживчих цін у грудні 2020, грудень 2021. Державна служба статистики України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/p0001832-21#Text> (дата звернення: 22.11.2021).

ДОДАТКИ

**Довідка про виконання місцевих бюджетів за видатками станом на
01.01.2021**

(з урахуванням трансфертів, що передаються до державного бюджету)

грн коп.

№ п/п	Назва території	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Разом
1	Вінницька	13 783 430 110,01	4 296 338 911,81	18 079 769 021,82
2	Волинська	9 175 187 127,68	2 674 847 364,61	11 850 034 492,29
3	Дніпропетровська	33 454 804 986,11	11 234 321 225,19	44 689 126 211,30
4	Донецька	16 200 790 551,80	8 626 900 629,12	24 827 691 180,92
5	Житомирська	10 879 770 175,16	3 095 397 864,81	13 975 168 039,97
6	Закарпатська	10 474 940 857,85	2 483 362 168,79	12 958 303 026,64
7	Запорізька	16 890 075 947,64	4 138 873 146,04	21 028 949 093,68
8	Івано-Франківська	11 207 091 179,02	2 769 765 638,66	13 976 856 817,68
9	Київська	18 418 147 885,88	7 539 975 680,16	25 958 123 566,04
10	Кіровоградська	8 783 245 355,10	2 211 216 111,10	10 994 461 466,20
11	Луганська	5 709 569 734,70	2 467 316 447,57	8 176 886 182,27
12	Львівська	21 831 396 302,11	8 100 491 970,49	29 931 888 272,60
13	Миколаївська	10 026 275 660,49	2 471 503 537,95	12 497 779 198,44
14	Одеська	21 102 474 540,64	7 855 329 212,36	28 957 803 753,00
15	Полтавська	14 410 643 129,83	4 787 193 615,72	19 197 836 745,55
16	Рівненська	10 137 368 226,27	2 283 318 939,85	12 420 687 166,12
17	Сумська	9 239 787 112,44	2 278 651 326,69	11 518 438 439,13
18	Тернопільська	8 376 278 497,18	1 908 782 216,90	10 285 060 714,08
19	Харківська	22 330 522 547,81	8 668 573 343,73	30 999 095 891,54
20	Херсонська	8 636 756 004,47	2 477 227 205,83	11 113 983 210,30
21	Хмельницька	10 798 158 131,33	2 659 870 987,70	13 458 029 119,03
22	Черкаська	10 543 519 118,32	2 785 568 374,43	13 329 087 492,75
23	Чернівецька	7 065 948 681,17	1 631 926 620,11	8 697 875 301,28
24	Чернігівська	8 875 265 509,15	2 364 739 176,11	11 240 004 685,26
25	м.Київ	39 377 073 300,53	18 568 042 057,32	57 945 115 357,85
Всього		357 728 520 672,69	120 379 533 773,05	478 108 054 445,74