

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

ЗАПОРІЗЬКИЙ ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ ТА ІНФОРМАЦІЙНИХ
ТЕХНОЛОГІЙ

Бабець І. Г., Ковпак О. В.

**ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ
ЗМІЦНЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

Монографія

Львів

Растр-7

2020

УДК 336.14(477)-049.5
Б12

*Рекомендовано Вченою Радою
Запорізького інституту економіки та інформаційних технологій
(протокол № 4 від «22» листопада 2019 р.)*

Рецензенти:

Венцовський Дмитро Юрійович - кандидат економічних наук, старший науковий співробітник, заступник Голови Державної фіскальної служби України

Мартинюк Володимир Петрович - доктор економічних наук, професор, Університет економіки та інновацій, м. Люблін, Польща

Ревак Ірина Олександрівна - доктор економічних наук, доцент, декан факультету управління та економічної безпеки, Львівський державний університет внутрішніх справ

Б 12 Бабець І. Г., Ковпак О. В. Інституціональні інструменти зміцнення бюджетної безпеки України: монографія. Львів: Видавництво «Растр-7», 2020. - 240 с.

ISBN 978-617-7864-19-5

У монографії розглянуто теоретико-методологічні засади дослідження проблем, пов'язаних з розробкою та впровадженням інституційних інструментів зміцнення бюджетної безпеки держави. На основі модифікованого методичного підходу до оцінки бюджетної безпеки проаналізовано стан та динаміку бюджетної безпеки України в умовах реформування економічних відносин, виділено основні дестабілізуючі чинники, окреслено напрями удосконалення механізму зміцнення бюджетної безпеки України на основі підвищення ефективності інструментів фіскальної політики, посилення відповідальності державних органів влади за раціональність використання бюджетних коштів, переходу від програмно-цільового до проблемно-цільового методу планування і управління бюджетними видатками. Визначено організаційно-інституціональні пріоритети формування бюджетної політики України, розроблено інструменти протидії загрозам розвитку бюджетної сфери та удосконалено інституційне забезпечення міжбюджетних відносин в Україні.

УДК 336.14(477)-049.5

© Бабець І.Г., Ковпак О.В., 2020

© Видавництво «Растр-7», 2020

ISBN 978-617-7864-19-5

ЗМІСТ

Вступ	4
Розділ 1. Теоретико-методичні засади дослідження бюджетної безпеки держави	8
1.1. Соціально-економічна сутність бюджетної безпеки держави	8
1.2. Джерела суперечностей, ризиків і загроз в бюджетній сфері держави	24
1.3. Інституціональні чинники бюджетної безпеки держави.....	41
1.4. Методичні підходи до оцінки бюджетної безпеки держави	53
Розділ 2. Бюджетна безпека України в умовах реформування економічних відносин	71
2.1. Структурно-динамічні характеристики Зведеного та Державного бюджетів України в контексті економічної безпеки	71
2.2. Діагностика бюджетної безпеки України	89
2.3. Вплив фінансової децентралізації на рівень бюджетної безпеки України	116
Розділ 3. Механізми зміцнення бюджетної безпеки України	137
3.1. Прогнозні сценарії формування бюджетної безпеки України	137
3.2. Інституційні інструменти протидії загрозам бюджетній безпеці	158
3.3. Удосконалення механізму управління бюджетною безпекою в Україні	179
Висновки	200
Список використаних джерел	205
Додатки	224

ВСТУП

Досягнення національних інтересів в соціально-економічній сфері значною мірою залежить від ефективності державної фінансової політики, яка, своєю чергою, визначає рівень бюджетної безпеки держави. Поряд з такими макроекономічними факторами, як валовий внутрішній продукт, інфляція, зовнішній борг, на рівень бюджетної безпеки істотний вплив здійснює якість процесу бюджетування, що визначається інституціональними чинниками. Неефективність інституцій та недосконалість організаційно-правових інструментів формування державного бюджету стають джерелом таких загроз бюджетній безпеці, як: незбалансованість бюджету та його дефіцит, невідповідність фактичного обсягу доходів бюджету запланованим, нераціональна структура видаткової частини бюджету, істотний вплив політичного чинника на розподіл видатків та пов'язані із цим правопорушення.

Необхідність протидії загрозам обумовлює формування таких інструментів бюджетної політики, які забезпечать реалізацію основних завдань щодо стабілізації державних фінансів, досягнення бюджетного балансу та раціонального розподілу бюджетних коштів через поглиблення та ефективне використання інституціональних взаємозв'язків фінансових важелів бюджетування з важелями впливу на правоохоронну діяльність, соціально-економічну ситуацію та адміністрування на місцевому рівні. Стан бюджетної безпеки як результат державної фінансово-економічної політики одночасно відображає можливості держави для реалізації інтересів суспільства і підвищення якості життя населення на основі зміцнення базису економічного зростання та конкурентоспроможності економіки. Таким чином, вплив інституціонального середовища є визначальним фактором бюджетної безпеки, оскільки обумовлює стан і відповідність критеріям безпеки її основних показників.

Незважаючи на широке висвітлення у науковій літературі проблем забезпечення бюджетної безпеки держави, недостатньо дослідженим залишається вплив інституційного чинника на рівень відповідності ключових індикаторів критеріальним обмеженням безпеки, що потребує поглиблених досліджень інституціональних інструментів зміцнення бюджетної безпеки.

Метою дослідження є обґрунтування впливу організаційно-правових чинників на рівень збалансованості державного бюджету та удосконалення на цій основі інституціональних інструментів зміцнення бюджетної безпеки України.

Відповідно до мети визначені такі завдання: узагальнити теоретико-методичні основи забезпечення бюджетної безпеки держави та розкрити її сутність із позицій інституціональної теорії; здійснити типологізацію, ідентифікацію та оцінку загроз бюджетній безпеці України; окреслити дуалістичний характер інституціонального чинника як джерела загроз бюджетній безпеці держави та ефективного інструменту їх подолання; обґрунтувати теоретико-методичний підхід до оцінки рівня бюджетної безпеки держави з урахуванням інституціонального складника; виявити динамічні характеристики індикаторів бюджетної безпеки та їх вплив на рівень бюджетної безпеки України; розробити прогнозні сценарії забезпечення бюджетної безпеки України; запропонувати інституціональні інструменти протидії загрозам бюджетній безпеці держави; обґрунтувати напрями удосконалення інституційного забезпечення бюджетної безпеки України.

Грунтовне дослідження процесу забезпечення бюджетної безпеки держави дозволило сформулювати теоретико-методичні основи та практичні рекомендації з удосконалення інституціональних інструментів зміцнення бюджетної безпеки України. Наукова новизна результатів дослідження полягає у науковому обґрунтуванні теоретико-методичних положень і науково-практичних рекомендацій з удосконалення інституціональних інструментів зміцнення бюджетної безпеки держави, а саме:

– розроблено науково-методичний підхід до оцінки інституціонального складника бюджетної безпеки держави, який передбачає визначення інтегрального показника з використанням індикаторів порушення бюджетного законодавства, ефективності оподаткування, децентралізації, що дозволяє враховувати роль інституціональних факторів у формуванні бюджетної безпеки держави та їх взаємозв'язок із економічно-соціальними чинниками процесу бюджетування;

– удосконалено теоретико-методичний підхід до типологізації загроз бюджетній безпеці держави, який на відміну від інших містить механізм оцінки негативних чинників, які виникають не лише в бюджетній сфері, а й у пов'язаних із нею структурних компонентах економічної безпеки, що дозволяє, крім загроз фінансового характеру (незбалансованість доходів і видатків бюджету, дефіцит державного бюджету, зростання державного боргу), враховувати суто інституційні загрози (високий рівень тінізації економіки, неефективність оподаткування, порушення бюджетного законодавства, рівень децентралізації);

– сформульовано науково-практичні рекомендації з підвищення ефективності інституціональних інструментів зміцнення бюджетної безпеки в умовах децентралізації бюджетних відносин, які передбачають застосування проблемно-цільового методу бюджетування на регіональному рівні, який відрізняється від застосовуваного в управлінській практиці програмно-цільового підходу тим, що передбачає розподілення видатків із місцевих бюджетів відповідно до конкретних цілей і завдань, спрямованих на розв'язання чітко окреслених проблем соціально-економічного розвитку на середньострокову перспективу, і дозволяє усунути загрози розпорошення бюджетних коштів між програмами, недофінансування програмних заходів та безвідповідальності за якість їх реалізації;

– обґрунтовано модифікований науково-методичний підхід до оцінки рівня бюджетної безпеки, який, на відміну від наявних передбачає виокремлення в її структурі складових, що характеризують інституційні

чинники бюджетування, структуру державного бюджету, вплив боргових зобов'язань на бюджетну збалансованість, ступінь децентралізації бюджетних відносин, спроможність бюджету забезпечити досягнення соціальних інтересів населення, і підвищує точність оцінки рівня бюджетної безпеки завдяки врахуванню впливу більшої кількості ризиків і загроз інституціонального характеру;

– запропоновано тлумачення сутності поняття «бюджетна безпека», що, на відміну від використовуваних у науці, розглядається як ступінь забезпечення фінансової стійкості держави та її спроможності розраховуватися з внутрішніми і зовнішніми кредиторами на основі оптимізації доходів і видатків державного й місцевих бюджетів як цільової функції інституціоналізації процесу макроекономічного бюджетування з метою максимального задоволення суспільних соціально-економічних потреб;

– визначено організаційно-економічні засоби підвищення ефективності порядку застосування фіскальних інструментів, які передбачають, на відміну від діючих, збільшення ставки після перевищення певної межі відносно мінімальної з відповідною градацією та зниження ставки на товари споживання і підвищення на предмети розкоші, що дозволяє сформувати основи протидії загрозам бюджетній безпеці, обумовлених проблемами формування доходів бюджету та незбалансованістю доходів і видатків;

– розроблено концептуальні засади формування стратегічних напрямів державної політики у фінансовій сфері з метою зміцнення бюджетної безпеки, які відрізняються від відомих спрямованістю на оптимізацію державного бюджету та передбачають: зменшення обсягів видатків на державне управління, зовнішніх запозичень, фінансування дефіциту зведеного бюджету; забезпечення економічного зростання в регіонах як передумови збільшення дохідної частини бюджетів усіх рівнів; зменшення зловживань у бюджетній сфері через посилення відповідальності за порушення бюджетного законодавства та недотримання податкової дисципліни.

Автори висловлюють щиру вдячність рецензентам за критичні зауваження і поради, а також сподіваються, що наукові положення, висновки та методичні рекомендації, викладені у монографії, стануть корисними у практичній діяльності державних органів влади, отримають подальший розвиток в дослідженнях наукових установ та організацій для обґрунтування основних положень забезпечення бюджетної безпеки України в умовах реформування економіки.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ

ДОСЛІДЖЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

1.1. Соціально-економічна сутність бюджетної безпеки держави

Однією із найважливіших умов формування незалежної держави є створення системи економічної безпеки як базової складової національної безпеки. Держава повинна забезпечити своє ефективне функціонування та підтримувати економічну стійкість у глобальному середовищі, що відображається станом її економічної безпеки. Своєю чергою, у системі економічної безпеки країни важливу роль виконує її фінансовий сектор, від рівня якого залежить реалізація національних інтересів і стабільний економічний розвиток. В умовах глобалізаційних впливів та загострення фінансово-економічної кризи для країн із перехідною економікою категорія «безпека» розглядається в комплексі з такими поняттями, як «незахищеність» і «невизначеність».

Основною метою політики гарантування безпеки є підтримка динамічної стабільності суспільства і держави, тобто передбаченого, контрольованого перебігу основних соціально-політичних процесів, для забезпечення такого поєднання внутрішніх і зовнішніх умов, яке було би максимально сприятливим для розвитку країни. Відповідно, в процесі дослідження безпеку можна розглядати як:

- гіпотетичну відсутність небезпеки, самої можливості будь-яких потрясінь у суспільстві;
- реальну захищеність суспільства від небезпек, здатність надійно протистояти їм¹.

¹ Головаченко О.М. Економічна безпека регіону в гарантуванні стабільності національної економіки: монографія. Одеса: Видавець Букаєв В.В., 2008. 399 с., с. 28.

Економічна безпека держави визначається як «сукупність умов, за яких забезпечується захист національних економічних інтересів; вплив дестабілізуючих факторів не призводить до погіршення параметрів національної економіки, котрі утримуються в межах нормативних значень; національна економіка зберігає здатність задовольняти у довгостроковому режимі потреби суспільства, генерувати інноваційні зрушення та реалізовувати конкурентні переваги країни в рамках міжнародного поділу праці»². Характеризуючи стан економічної безпеки держави, також необхідно оцінювати спроможність соціально-економічної системи протистояти негативному впливу зовнішнього середовища.

З. С. Варналій, Д. Д. Буркальцева та О. С. Саєнко розглядають економічну безпеку як полісистемне явище, генезис і розвиток якого зумовлені об'єктивною необхідністю забезпечувати відтворення національної економіки в умовах зовнішніх і внутрішніх загроз і небезпек³. Забезпечення економічної безпеки має обумовлюватися функціонуванням системи суспільних відносин, сукупністю матеріальних і духовних цінностей і стати одним із базових принципів економічної політики держави.

У науковій літературі економічна безпека досліджується у взаємозв'язку з іншими складовими національної безпеки (соціальною, продовольчою, екологічною, демографічною, військовою, енергетичною та ін.), які є взаємодоповнюючими: кожен із видів національної безпеки може виявлятися у сфері дії іншого, посилюючи або послаблюючи його вплив. Оскільки економіка є життєво важливою галуззю діяльності суспільства, держави й особистості, то базисом національної безпеки є економічна безпека, яка є визначальною у розвитку виробництва та ринкових відносин, обміну товарами

² Система економічної безпеки держави. За заг. ред. А. І. Сухорукова. К.: Стилос, 2009. 685 с., с. 25.

³ Варналій З.С., Буркальцева Д.Д., Саєнко О.С. Економічна безпека України: проблеми та пріоритети зміцнення: монографія. К.: Знання України, 2011. 299 с., с. 27.

і послугами, формує вимоги до забезпечення превентивних, захисних та охоронних заходів⁴.

Своєю чергою, економічна безпека охоплює фінансову, інвестиційну, інноваційну, зовнішньоторговельну, енергетичну, соціальну, демографічну складові, які взаємопов'язані. Але в сучасних умовах глобалізації фінансових потоків, вільного переміщення капіталів вплив світових фінансових систем на економіку окремої країни сягає якісно нового рівня. Саме фінансова глобалізація створює умови для посилення впливу світових грошей і фінансових потоків не лише на світове господарство та міжнародну безпеку, а і на економіку окремих країн та національну безпеку.

За відсутності сталого розвитку неможливо вирішити жодне із державних завдань. Нехтування станом фінансової безпеки може призвести до катастрофічних наслідків: занепаду галузей, банкрутства підприємств і, зрештою, підриву системи життєзабезпечення держави з подальшою втратою її суверенітету, саме тому її забезпечення є одним із пріоритетних завдань розвитку держави.

Проблема забезпечення належного рівня фінансової безпеки держави стосується всіх галузей національного господарства та бізнесу, всіх верств населення, всього суспільства і держави в цілому. Рівень фінансової безпеки країни залежить від розвитку інвестиційної сфери, факторів міжнародного фінансового ринку, коливань попиту і пропозиції, стану грошово-кредитної системи країни, ступеня збалансованості державного бюджету, дефіциту бюджету, державного боргу країни, податкових пільг тощо.

На державному рівні визначено, що національна безпека у фінансовій сфері охоплює питання безпеки в бюджетній сфері, у сфері управління державним боргом, гарантованим державою боргом і боргом корпоративного сектора, податковій сфері, сфері фінансів реального сектора економіки, банківській, сфері валютного ринку та у сферах функціонування фондового

⁴ Власюк О. С. Економічна безпека України в умовах ринкових трансформацій та антикризового регулювання. К.: Академія фінансового управління, 2011. 474 с., с. 23.

ринку та небанківського фінансового сектора. Характерними ознаками національної безпеки у фінансовій сфері є збалансованість, стійкість до внутрішніх і зовнішніх загроз, здатність забезпечити ефективне функціонування національної економіки та економічне зростання держави⁵.

Стабільність фінансової безпеки визначають за допомогою таких індикаторів, як рівень інфляції, обсяги внутрішніх і зовнішніх боргів держави, стан виконання державного бюджету, рівень монетизації економіки, вартість банківських кредитів, достатній обсяг міжнародних резервів національних ринків⁶. Загалом індикатори фінансової безпеки повинні охопити усі можливі сфери впливу, загрози.

Фінансова безпека розглядається як «складова економічної безпеки, що характеризує стан захищеності життєво важливих інтересів держави, регіонів, підприємницьких структур і громадян у фінансовій сфері від впливу широкого переліку негативних факторів (загроз)»⁷.

Як зазначає О. Савицька, фінансова безпека є складною багаторівневою системою, яку утворює низка підсистем, кожна з яких має власну структуру і характер розвитку. Система фінансової безпеки держави включає бюджетну, валютну, грошово-кредитну, боргову, безпеку страхового та фондового ринку. З огляду на це, забезпечення безпечного рівня функціонування фінансово-кредитної сфери можливе лише за умови розробки і реалізації обґрунтованої стратегії розвитку усіх сегментів вітчизняного фінансового ринку, проведення дієвої грошово-кредитної, валютної, бюджетної, боргової та інвестиційної політики, здійснення конкретних заходів щодо уникнення небезпеки грошового обігу, валютного ринку, бюджетної системи, державних запозичень, поліпшення інвестиційного клімату в Україні⁸. Таким чином, для

⁵ Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.08.2012 № 569-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/569-2012-p>.

⁶ Ткаленко С. Фінансова безпека держави в умовах посилення глобалізаційних процесів. *Міжнародна економічна політика*. 2013. № 1 (18). С. 87–104.

⁷ Концепція фінансової безпеки України. URL: <http://www.ufs.com.ua>.

⁸ Савицька О. Оцінка та шляхи забезпечення фінансової безпеки України. *Економічний форум*. 2012. №3. С. 13–18, с. 14.

зміцнення фінансової безпеки необхідно розробити стратегію щодо попередження можливих ризиків та захисту від імовірних загроз фінансової сфери. Означена стратегія має бути комплексною: містити цілі, завдання та механізми їх досягнення.

У концепції економічної безпеки В. Гейця фінансова безпека розглядається як «стабільний розвиток фінансової системи країни та її стійкість до потенційно негативного впливу зовнішніх і внутрішніх шоків»⁹. Так, вчені В. Т. Шлемко та І. Ф. Бінько під фінансовою безпекою розуміють «такий стан фінансової, грошово-кредитної, валютної, банківської, бюджетної, податкової систем, який характеризується збалансованістю, стійкістю до внутрішніх і зовнішніх негативних впливів, здатністю забезпечити зростання»¹⁰.

А. Сухоруков визначає фінансову безпеку держави як «захищеність інтересів держави у фінансовій сфері, або такий стан бюджетної, податкової та грошово-кредитної систем, що гарантує спроможність держави... раціонально використовувати фінансові ресурси»¹¹.

С. Кульпінський пропонує вживати поняття «фінансова безпека» як комплекс дій для досягнення, а саме: «здійснення цілеспрямованого комплексу заходів щодо фіскальної та монетарної політик з метою досягнення стабільності фінансової системи та створення сприятливого інвестиційного клімату»¹².

О. Барановський визначає категорію «фінансової безпеки» як «ступінь захищеності фінансових інтересів; рівень забезпеченості суб'єктів усіх рівнів управління фінансовими ресурсами; стан складових фінансового ринку; якості фінансових інструментів і послуг; стану фінансових потоків в економіці, що

⁹ Геєць В. М. Концепція економічної безпеки України / кер. проекту В. М. Геєць; Ін-т екон. прогнозування. К.: Логос, 1999. 56 с.

¹⁰ Шлемко В. Т., Бінько І. Ф. Економічна безпека України: сутність і напрямки забезпечення: монографія. К.: Вид-во НІСД, 1997. 144 с.

¹¹ Сухоруков А. І., Ладюк О. Д. Фінансова безпека держави: навч. посібник. К.: Центр учбової літератури, 2007. 192 с., с. 25.

¹² Кульпінський С. Роль фінансової безпеки України в поглибленні інтеграційних стосунків з європейськими країнами. *Фінансова консультація*. 2000. № 5. С. 34–38.

дає змогу вважати її одним із найважливіших системоутворювальних елементів економічної безпеки держави»¹³. За визначенням О. Василика, фінансова безпека – це «надійна захищеність фінансової системи від внутрішніх та зовнішніх загроз»¹⁴.

Отже, категорію «фінансова безпека» слід вивчати як систему вищого порядку, яка охоплює комплекс підсистем нижчого порядку, зокрема: фінансову безпеку банківської системи, страхового та фондового ринків; фінансову; бюджетну; податкову; боргову; валютну; грошово-кредитну та інвестиційну безпеку.

Опрацювання системних характеристик бюджетної безпеки держави, методичних рекомендацій з оцінки економічної безпеки України, напрацювань вітчизняних та іноземних учених допомогло узагальнити наявні визначення бюджетної безпеки для подальшого вироблення власного бачення суті цієї категорії (табл. 1.1).

Н. Богомолова у визначенні бюджетної безпеки акцентує на фінансовій самостійності держави, раціональності використання бюджетних коштів і виділяє критерії її ефективності.

У Методичних рекомендаціях щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, затверджених Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 р. № 1277, на законодавчому рівні у визначенні бюджетної безпеки наголошено на платоспроможності та фінансовій стійкості бюджетної системи.

Дещо сконцентрованим на функціональній складовій є визначення бюджетної безпеки Л. Зверук і О. Білик. На функціях бюджетної системи наголошують також і Я. Голян з С. Онищенко, Б. Кишакевич, Ю. Постоленко, Н. Корень.

¹³ Барановський О. І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення): монографія. К.: Вид-во КНТЕУ, 2004. 759 с.

¹⁴ Василик О. Фінансова безпека. Економічна енциклопедія: у 3-ох т. К.: Вид. центр «Академія», 2002. Т. 3. 952 с.

Таблиця 1.1

**Визначення бюджетної безпеки держави
у науковій та методичній літературі**

Автор	Визначення бюджетної безпеки
Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України	Стан забезпечення платоспроможності та фінансової стійкості державних фінансів, що надає можливість органам державної влади максимально ефективно виконувати покладені на них функції ¹⁵ .
Методика розрахунку економічної безпеки України	Стан забезпечення платоспроможності держави з урахуванням балансу доходів і видатків державного й місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів ¹⁶ .
Богомолова Н. І.	Здатність бюджетної системи країни забезпечувати фінансову самостійність за рахунок раціонального використання бюджетних коштів, критеріями якого є показники цілісності та збалансованості бюджетів, стабільності та забезпеченості їх доходних джерел, гармонізацію бюджетної підтримки стратегічних і поточних завдань розвитку ¹⁷ .
Голян Я. С., Онищенко С. В.	Бюджетна безпека – це спроможність бюджетної системи забезпечити платоспроможність держави під час збалансування доходів і видатків та ефективне використання бюджетних коштів у процесі виконання функцій державного регулювання економічного розвитку, реалізації соціальної політики, а також утримання органів державного управління, забезпечення національної безпеки й оборони ¹⁸ .
Гурьянова Л., Непомнящий В.	Рівень бюджетного потенціалу держави щодо виконання ним своїх функцій з урахуванням балансу доходів і видатків державного та місцевого бюджетів і доцільності, законності і ефективності використання бюджетних засобів на всіх рівнях ¹⁹ .
Кишакевич Б. Ю.	Бюджетна безпека відображає здатність держави за допомогою бюджету виконувати властиві їй функції та завдання, а також задовольняти потреби платників податків

¹⁵ Наказ Мінекономрозвитку від 29.10.2013 р. № 1277 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України». URL: http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=38738.

¹⁶ Про затвердження методики розрахунку рівня економічної безпеки України: Наказ Міністерства економіки України від 02 березня 2007 р. № 60. URL: <http://www.expert-ua.info/document/-archivepa/law5xwqoi/index.htm>.

¹⁷ Богомолова Н.І. Ефективність бюджетної політики в системі фінансової безпеки держави. Ефективна економіка. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=759>.

¹⁸ Онищенко С. В., Голян Я. С. Сучасні тенденції бюджетної безпеки України. *Науковий вісник Полтавського національного технічного університету ім. Ю. Кондратюка: Економіка і регіон*. 2015. № 3 (52). С. 96–102, с. 96.

¹⁹ Гурьянова Л. С. Концептуальные подходы к моделированию финансовой безопасности государства. *Проблеми економіки*. 2012. № 4. С. 232–236, с. 234.

Автор	Визначення бюджетної безпеки
	та одержувачів бюджетних коштів з урахуванням індивідуальних, корпоративних і суспільних інтересів ²⁰ .
Зверук Л. А., Білик О. Г.	Бюджетна безпека – це спроможність бюджетної системи забезпечити фінансову самостійність і стійкість держави ефективного використання нею бюджетних коштів у процесі виконання функцій соціального захисту; державного управління і міжнародної діяльності; фінансування науки, освіти, культури і охорони здоров'я; забезпечення національної безпеки і оборони, реалізації інвестиційної та екологічної політики ²¹ .
Колісник О. Я.	Зміст бюджетної безпеки виявляється у співвідношенні бюджетних коштів, параметрів їх формування і розподілу та сумарних потреб одержувачів таких ресурсів ²² .
Корень Н. В.	Здатність держави за допомогою бюджетних важелів виконувати її функції та завдання з урахуванням індивідуальних, корпоративних і суспільних інтересів ²³ .
Петричко М.	Здатність держави ефективно виконувати покладені на неї функції та забезпечувати фінансову стійкість державних фінансів за рахунок збалансування доходів і видатків зведеного бюджету з урахуванням соціально-економічного розвитку економіки ²⁴ .
Постоленко Ю. П.	Матеріальна основа суверенності держави, що, своєю чергою, визначає реальні можливості в забезпеченні фінансової та економічної безпеки; ключова складова фінансової та економічної безпеки, їх фундамент і матеріальна основа ²⁵ .

*Розроблено авторами

²⁰ Кишакевич Б. Ю. Формування системи фінансової безпеки України в умовах глобалізації. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2012. Вип. 22.7. С. 202–207, с. 205.

²¹ Зверук Л. А., Білик О. Г. Бюджетна безпека як важливий пріоритет розвитку бюджетної системи України. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: Економічні науки*. 2017. № 2 (2). С. 35–39, с. 37.

²² Колісник О. Я. Бюджетна безпека у забезпеченні стратегії соціально-економічного розвитку держави: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук; Тернопільський національний економічний університет. Тернопіль, 2009. 20 с., с. 6.

²³ Корень Н. В. Виклики та загрози бюджетній безпеці на етапі суспільних трансформацій. *Науковий вісник Херсонського державного університету: Серія економічна*. 2015. В. 14. Ч. 3. С. 130–133, с. 130.

²⁴ Петричко М. М. Оцінка рівня бюджетної безпеки України: проблеми та шляхи вирішення. *Економічний простір*. 2015. № 97. С. 140–148, с. 142.

²⁵ Постоленко Ю. П. Бюджетна безпека як ключова складова фінансової та економічної безпеки. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2011. Вип. 3 (43). С. 121–126, с. 122.

О. Колісник у визначенні бюджетної безпеки зосереджує свою увагу на індикаторах і співвідношенні доходів та видатків бюджету, а Л. Гурьянова і В. Непомнящий підкреслюють правову основу бюджетної безпеки.

Серед іншого М. Петричко вказує на необхідності забезпечення рівноваги між надходженнями та видатками державного бюджету з урахуванням соціально-економічного розвитку економіки²⁶.

Поняття «бюджетна безпека держави» поєднує сутнісні характеристики таких категорій, як «фінансова безпека держави» та «державний бюджет», «бюджетна система держави», «бюджетна політика держави». Відповідно, основні сутнісні характеристики поняття «бюджетна безпека» визначаються такими аспектами.

Насамперед бюджетна складова є основою формування системи економічної безпеки, оскільки забезпечує незалежність держави через достатнє та збалансоване фінансування усіх інших сфер життєдіяльності, які визначають виробничу, науково-технологічну, інвестиційну, соціально-демографічну, екологічну складові безпеки. Крім цього, держава, використовуючи наявні ресурси, формує комплекс відповідних заходів, більшість із яких потребує бюджетного фінансування, що обумовлює визначальне місце бюджетного механізму серед забезпечувальних важелів фінансової та національної безпеки²⁷. Таким чином, бюджетна безпека забезпечує незалежність держави, виконання її функцій, добробут її громадян.

Як зазначає О. Колісник, пріоритетна роль бюджетної складової в загальній системі економічної і фінансової безпеки держави визначається об'єктивною необхідністю існування бюджету, його призначенням фінансово забезпечувати виконання державою власних функцій та реалізацію її економічної стратегії, перерозподіляти частину валового внутрішнього

²⁶ Петричко М. М. Оцінка рівня бюджетної безпеки України: проблеми та шляхи вирішення. *Економічний простір*. 2015. № 97. С. 140–148, с. 142.

²⁷ Горалько О. В. Бюджетна складова системи забезпечення фінансової безпеки. *Науковий вісник НЛТУ України: зб. науково-технічних праць*. 2013. Вип. 23.1. С. 230–237.

продукту, регулювати економічні і соціальні процеси в державі із збереженням її економічного суверенітету і макроекономічної стабільності²⁸.

Вагомість бюджетної складової безпеки зумовлена також багатоаспектністю категорії «бюджет», який, на думку М. Корягіна, доцільно розглядати з урахуванням:

– економічного змісту як систему фінансових відносин між державою та юридичними і фізичними особами з приводу формування й використання централізованого фінансового фонду, призначеного для забезпечення виконання функцій і завдань загальнодержавного масштабу;

– матеріального змісту як централізованого фінансового фонду держави, який за кількісними параметрами відповідає сумі фактично мобілізованих та проведених державним казначейством джерел доходів бюджету та джерел фінансування бюджету;

– форми прояву як основного фінансового плану держави, в якому відображаються надходження й видатки державного апарату, регіональних і місцевих органів влади²⁹.

Таким чином, визначальна роль бюджетної безпеки держави обумовлена низкою чинників, які характеризують бюджет як об'єктивну економічну категорію.

Зокрема, згідно з Бюджетним кодексом України, бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду³⁰. Отже, бюджет є централізованим фондом фінансових ресурсів держави та матеріальною базою її існування, оскільки

²⁸ Колісник О. Я. Бюджетна безпека у забезпеченні стратегії соціально-економічного розвитку держави: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук; Тернопільський національний економічний університет. Тернопіль, 2009. 20 с., с. 6.

²⁹ Корягін М. В. Сутність, функції та ознаки бюджету як економічної категорії. *Науковий вісник НЛТУ України: зб. науково-технічних праць*. 2010. Вип. 20.14. С. 205–209, с. 207.

³⁰ Бюджетний кодекс України. Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

забезпечує акумулювання коштів, необхідних для фінансування потреб держави та проведення державної внутрішньої і зовнішньої економічної політики.

Державний бюджет – основний фінансовий план держави, який має силу закону і відображає економічні відносини, опосередковані рухом грошей в процесі утворення і використання централізованого фонду грошових коштів держави. Як зазначає С. Сіташ, бюджет, будучи за змістом основним централізованим фондом грошових коштів держави, характеризується такими ознаками: винятковим правом держави на розпорядження коштами фонду; державно-правовим регулюванням процесу формування і використання коштів фонду; одностороннім рухом грошових коштів у процесі формування і використання коштів фонду та суворо цільовим призначенням фонду; динамічністю, мобільністю та масштабністю³¹.

Бюджет в економічному розумінні є сукупністю грошових відносин між державою і юридичними та фізичними особами з приводу формування і використання централізованого фонду коштів, призначеного для забезпечення виконання державою її функцій³².

За допомогою бюджету держава виконує свої функції, які полягають зокрема в: реалізації соціальної політики та забезпеченні соціального захисту населення; перерозподілі коштів між окремими територіями і галузями; сприянні науково-технічному розвитку через фінансування наукових установ; забезпеченні охорони навколишнього середовища та підтримки обороноздатності держави; організації зовнішньоекономічної діяльності. Важливим є збалансування державних потреб із фінансовими можливостями держави. Вибір джерел формування бюджетних ресурсів, оптимізація їх структури та ефективність використання значною мірою визначають рівень економічної незалежності держави і фінансової безпеки.

³¹ Сіташ С. Д. Теоретичні засади Державного бюджету України основного фінансового плану держави URL: http://www.rusnauka.com/26_OINXXI_2009/Economics/52476.doc.htm.

³² Опря А. Т. Фінансове право: навч. посібник. К.: Центр навчальної літератури, 2004. 248 с. URL: <http://readbookz.net/book/59/2302.html>.

Особливістю бюджету як фінансового плану є те, що він має силу закону. Законодавчий характер бюджету забезпечує належні умови для контролю за використанням бюджетних коштів і посиленням його впливу на ефективність суспільного виробництва. Користуючись бюджетом, держава забезпечує населенню матеріальний достаток, комфортне та безпечне існування³³.

Зважаючи на викладене, основною метою бюджетної політики держави є мобілізація фінансових ресурсів та оптимальний їх розподіл між галузями економіки, територіями та верствами населення як основа реалізації національних інтересів відповідно до критеріїв економічної безпеки. Саме збалансованість бюджетної сфери визначає макроекономічну стабільність, стійке зростання економічного потенціалу держави, підвищення підприємницької активності та рівень зайнятості населення, зміцнення міжнародної конкурентоспроможності країни.

Ефективність бюджетної політики визначається рівнем досягнення встановлених під час бюджетування цілей з позицій державних інтересів – зміцнення доходної частини бюджетів і створення умов макроекономічної стабілізації; ефективність характеризує результативність здійснення бюджетного процесу зі створення державою засад щодо підвищення ролі бюджету як інструменту формування і оптимального розподілу фінансових ресурсів між різними ланками бюджетної системи для ефективного її розвитку³⁴. Відповідно, місце і роль бюджетної складової в системі економічної безпеки визначається фіскальною і розподільчою функціями бюджетної політики, які обумовлюють взаємозалежність різних складових безпеки та їх вплив на рівень реалізації національних інтересів (рис. 1.1).

³³ Ганіч А. Є. Суть державного бюджету та його вплив на соціально-економічний розвиток України. *Науковий вісник НЛТУ України: зб. науково-технічних праць*. 2010. Вип. 20.6. С 180–185, с. 181.

³⁴ Богомолова Н.І. Ефективність бюджетної політики в системі фінансової безпеки держави. Ефективна економіка. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=759>.

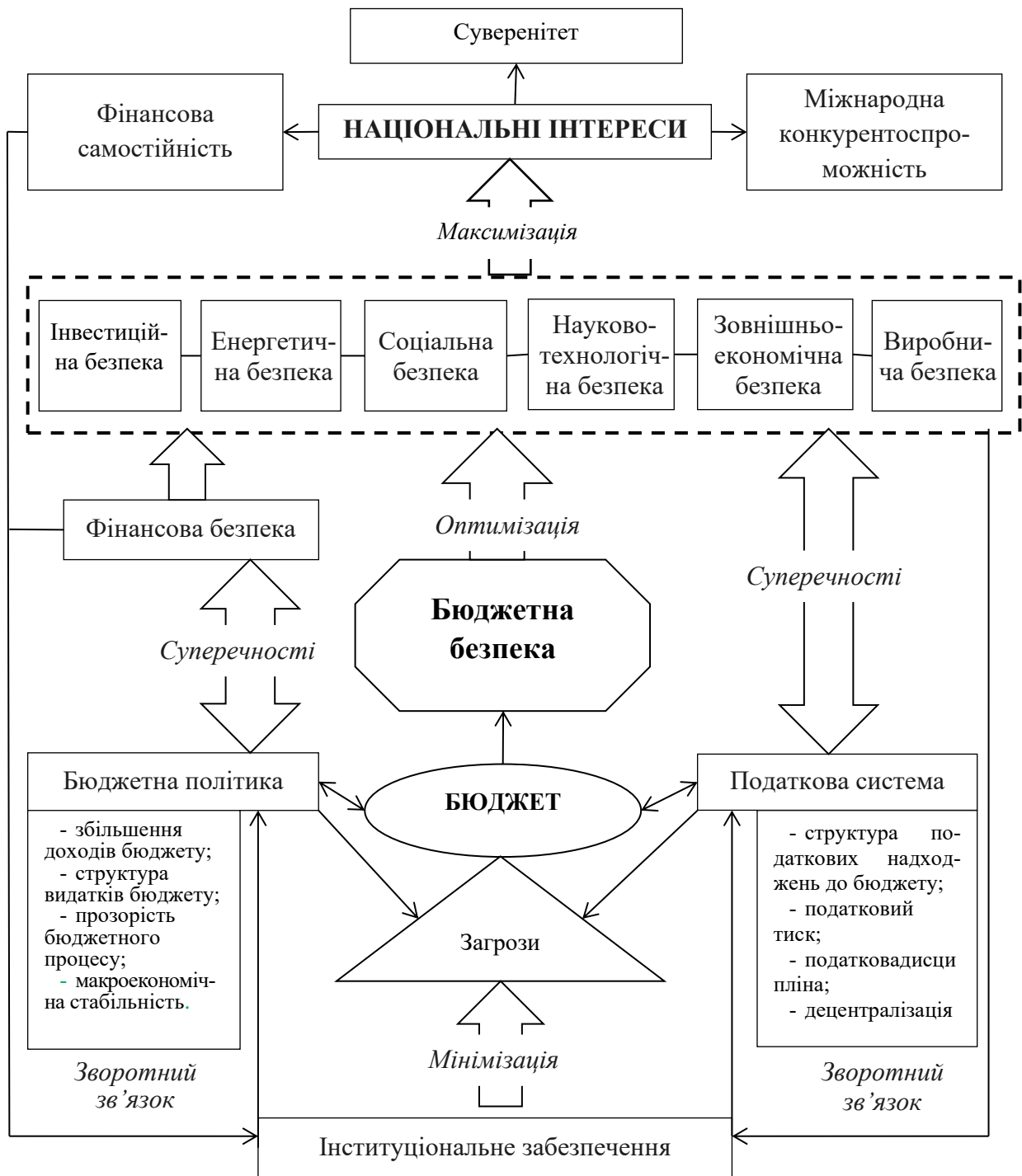


Рис. 1.1. Бюджетна безпека в системі економічної безпеки держави*

Джерело: розроблено авторами

Об'єктом забезпечення бюджетної безпеки є система пріоритетних збалансованих фінансових інтересів держави. Саме ця сутнісна характеристика бюджетної безпеки держави є однією із найважливіших, оскільки фінансові інтереси визначають не лише характер побудови бюджетної, але й формують

вектори розвитку усієї фінансової системи держави. Пріоритетні фінансові інтереси держави в системі бюджетної безпеки мають бути збалансовані з інтересами інших суб'єктів фінансових відносин. Така збалансованість чи гармонізація фінансових інтересів є важливою умовою підвищення надійності бюджетної безпеки держави та забезпечення фінансової стійкості і стабільності фінансової системи держави в цілому³⁵.

Предметом бюджетної безпеки є бюджетні ресурси, кількісні та якісні характеристики бюджетної системи й параметри бюджетного процесу, внутрішні та зовнішні загрози, що оцінюються в процесі забезпечення бюджетної безпеки³⁶.

Бюджетну безпеку визначають за такими характеристиками: ступінь збалансованості державного бюджету; цілісність бюджетної системи; ретельність складання, процедури розгляду та затвердження бюджету; обсяги бюджетного фінансування; наявність або відсутність бюджетних резервів; характер касового виконання бюджету; чисельність податкових пільг; дотримання бюджетної дисципліни³⁷.

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 відображає 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 інтересів³⁸. Таким чином,

³⁵ Колісник О. Я. Економічна природа бюджетної безпеки держави. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»*. 2011. Вип. 16. С. 369–377, с. 373.

³⁶ Онищенко С. В., Голян Я. С. Сучасні тенденції бюджетної безпеки України. *Науковий вісник Полтавського національного технічного університету ім. Ю. Кондратюка: Економіка і регіон*. 2015. № 3 (52). С. 96–102, с. 97.

³⁷ Свірідов Є. Ю. Фінансово-банківський аспект економічної безпеки держави. URL: archive.nbuv.gov.ua/portal/.../11_33_24.pdf.

³⁸ Кишакевич Б. Ю. Формування системи фінансової безпеки України в умовах глобалізації. *Науковий вісник НЛТУ України: зб. науково-технічних праць*. 2012. Вип. 22.7. С. 202–207, с. 205.

забезпечення бюджетної безпеки держави є одним із ключових завдань під час реалізації її стратегічних соціально-економічних пріоритетів.

Отже, бюджет є одним із найважливіших інститутів економічного суверенітету держави, його основні критерії та параметри виконують роль ключових індикаторів оцінки її фінансової стійкості і стабільності, а характер бюджетної політики вирішальною мірою, визначає вектори національної стратегії розвитку, спрямованої на зміцнення фінансової та економічної безпеки держави.

Таким чином, бюджетна безпека – це ступінь забезпечення фінансової стійкості держави та її спроможності розраховуватися з внутрішніми і зовнішніми кредиторами на основі оптимізації доходів і видатків державного й місцевих бюджетів, що є цільовою функцією інституціоналізації процесу макроекономічного бюджетування з метою максимального задоволення суспільних соціально-економічних потреб.

Загалом стан бюджетної безпеки держави зумовлюється розміром бюджету, рівнем перерозподілу ВВП через бюджет, розміром, характером і рівнем дефіциту бюджету, методами фінансування останнього, масштабами бюджетного фінансування, процесом бюджетотворення, своєчасністю прийняття та характером касового виконання бюджету, рівнем бюджетної дисципліни.

На основі аналізу та узагальнення наукових поглядів на сутність, економічні закономірності формування державного бюджету і його системоутворюючу роль у соціально-економічному розвитку країни, бюджетну безпеку доцільно розглядати як домінуючу складову фінансової безпеки держави, яка, своєю чергою, створює підґрунтя для реалізації національних інтересів. Процес бюджетування забезпечує грошові відносини між державою, громадянами та бізнесом і фінансування суспільних благ, об'єктивна необхідність збалансування яких обумовлює актуальність бюджетних досліджень та вирішення проблем з урахуванням критеріїв безпеки. Відповідно, бюджетна безпека є ключовою ланкою економічної

безпеки, створюючи передумови для оптимізації її складових з цільовою функцією максимізації досягнення інтересів держави.

Узагальнення теоретичних підходів до трактування сутності бюджетної безпеки, теоретико-методичних засад та нормативно-правового забезпечення процесу бюджетотворення дозволяє визначити поняття «бюджетна безпека» як ступінь забезпечення фінансової стійкості держави та її спроможності розраховуватися з внутрішніми і зовнішніми кредиторами на основі оптимізації доходів і видатків державного й місцевих бюджетів, що є цільовою функцією інституціоналізації процесу макроекономічного бюджетування з метою максимального задоволення суспільних соціально-економічних потреб. Забезпечення бюджетної безпеки держави є одним із ключових завдань реалізації її стратегічних соціально-економічних пріоритетів.

1.2. Джерела суперечностей, ризиків і загроз в бюджетній сфері держави

У Стратегії національної безпеки України зазначається, що глобальна фінансово-економічна криза стала черговим викликом світовій цивілізації, обумовила невизначеність перспектив глобальної та національних економік, пришвидшила пошук шляхів модернізації суспільних систем³⁹. Вплив наслідків фінансово-економічної кризи й досі відчутний для економіки України. Зокрема у фінансовому секторі кризовий стан виявляється через наявність валютних ризиків, неефективне використання коштів Державного і місцевих бюджетів, надмірний вплив іноземного капіталу на розвиток окремих стратегічно важливих галузей національної економіки.

³⁹ Стратегія національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється»: Затверджена Указом Президента України від 12 лютого 2007 року № 105/2007 (в редакції Указу Президента України від 6 травня 2015 року № 287/2015). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

Стан національної безпеки у фінансовій сфері залежить від явищ і чинників як внутрішньої, так і зовнішньої фінансово-кредитної політики держави, політичної ситуації, що сформувалися у державі, досконалості законодавчого забезпечення функціонування фінансової системи, а також міжнародних зобов'язань держави⁴⁰. Зазначені чинники істотною мірою визначають і стан бюджетної безпеки.

Для прогнозування та вибору безпечних шляхів розвитку національної економіки необхідно виявляти причини виникнення дестабілізуючих факторів та інтенсивність їхньої дії. Врахування особливостей дестабілізуючих факторів є важливим для одержання коректних результатів діагностики впливу зовнішнього і внутрішнього середовища на рівень бюджетної безпеки та адекватного реагування на ситуацію.

Залежно від ступеня ймовірності виникнення і здійснюваного впливу А.І. Сухоруков поділяє дестабілізуючі фактори так: ризик → загроза → виклик → небезпека⁴¹. Водночас зазначені категорії мають такий зміст:

- 1) ризик – це ймовірність виникнення передумов, що заважатимуть реалізації інтересів та цілей забезпечення економічної безпеки держави;
- 2) загроза – це обставина або подія, що може бути причиною порушення умов реалізації інтересів і цілей забезпечення економічної безпеки держави;
- 3) виклик – це дії, що безпосередньо заважають реалізації інтересів та цілей забезпечення економічної безпеки держави;
- 4) небезпека – це заподіяння шкоди важливим економічним інтересам і безпеці держави⁴².

Таким чином, ситуація, за якої існує певний ризик у бюджетній сфері, може характеризуватися створенням передумов для реальної загрози бюджетній безпеці, що призведе до порушення стійкості, стабільності та здатності до

⁴⁰ Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.08.2012 № 569-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/569-2012-p>.

⁴¹ Система економічної безпеки держави. За заг. ред. А. І. Сухорукова. К.: Стило, 2009. 685 с, с. 371.

⁴² Економічна безпека держави: міждисциплінарний підхід: монографія. За ред. Хлобистова С. В. Черкаси: видавець Чабаненко Ю. А., 2013. 642 с., с. 40.

розвитку не лише в бюджетній сфері, а й в інших сферах життєдіяльності, залежних від бюджетного фінансування.

З огляду на визначення сутності бюджетної безпеки та її основних елементів, розглянутих у підрозділі 1.1, визначимо загрози бюджетній безпеці держави як виникнення обставин або подій в бюджетній та інших взаємозалежних сферах економіки, які призводять до порушення збалансованості державного бюджету, зниження стабільності державного фінансування соціально-економічних програм і проектів розвитку різних сфер життєдіяльності.

Тобто вплив загроз, у випадку відсутності ефективного захисту від них та недієвості заходів протидії, може призвести до істотної небезпеки, що виявляється в ускладненні процесу реалізації національних інтересів. Відповідно, виявлення загроз та запобігання їх прояву має бути пріоритетним напрямом бюджетної політики держави.

Зважаючи на те, що бюджет є складним суспільним інститутом із чітко вираженою здатністю істотно впливати на соціально-економічний розвиток держави, О. Горалько наголошує на тому, що «прямий інтерес держави, суб'єктів ринкового сектору та громадян у бажанні отримати частину ресурсів бюджету спричиняє їх не тільки взаємодію, а часто – протиставлення»⁴³. Таким чином, у бюджетній сфері виникає низка суперечностей, які є прямим джерелом загроз.

Взаємозв'язок категорії національних економічних інтересів із категоріями «суперечність в економічній сфері» та «загроза національним економічним інтересам (економічній безпеці)» обґрунтований О. Ляшенко, Ю. Погорєловим, В. Безбожним⁴⁴. Автори розглядають суперечності як глибинні економічні відносини, а загрози при цьому є поверхневими проявами суперечностей і діють в економічному житті у вигляді негативних чинників або явищ. Тому національні економічні інтереси необхідно розглядати, з одного

⁴³ Горалько О. В. Бюджетна складова системи забезпечення фінансової безпеки. *Науковий вісник НЛТУ України: зб. науково-технічних праць*. 2013. Вип. 23.1 С. 230–237, с. 234.

⁴⁴ Система економічної безпеки: держава, регіон, підприємство: монографія: в 3-х т. Т. 1 / О. М. Ляшенко, Ю. С. Погорєлов, В. Л. Безбожний та ін.; за заг. ред. Г. В. Козаченко. Луганськ: Елтон 2, 2010. 282 с., с. 81.

боку, як поверхневі прояви дії об'єктивних економічних законів, з іншого – як об'єктивну необхідність усунення чи пом'якшення загроз економічній безпеці (рис. 1.2).

Реалізація загроз відбувається в системі координат «інтерес-загроза-функції захисту-результат впливу». На кожному етапі ескалації загрози для відповідних пар «інтерес-загроза» визначаються функції захисту. Результатом цієї взаємодії є відповідний ступінь захисту національного інтересу від конкретної загрози⁴⁵.

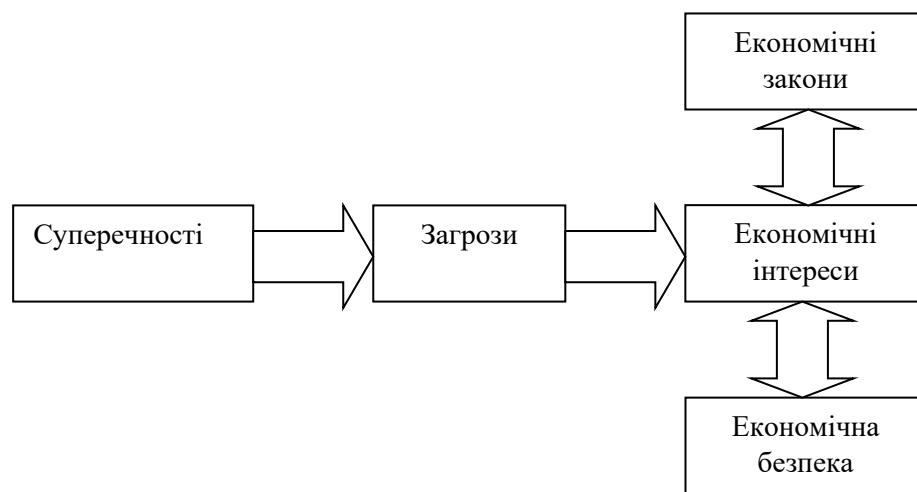


Рис. 1.2. Процес формування національних економічних інтересів⁴⁶

Перехід від одного етапу наростання загрози до наступного здійснюється за правилом «якщо ні, то...». Наприклад, якщо не вдалося запобігти виникненню суперечностей, то необхідно перешкодити переростанню їх у загрозу, а якщо не вдалося уникнути конфлікту, то необхідно ліквідувати його наслідки. Відтак розглядається весь цикл ескалації загрози і, відповідно, весь цикл захисту від неї. Для спрощення формування захисних функцій може бути сформована їх загальна структура, яка відповідає етапам ескалації загроз (рис. 1.3).

⁴⁵ Сунгуровський М. Методологічний підхід до формування системи національної безпеки України. URL: http://www.razumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=111.

⁴⁶ Система економічної безпеки: держава, регіон, підприємство: монографія: в 3-х т. Т. 1 / О. М. Ляшенко, Ю. С. Погорелов, В. Л. Безбожний та ін.; за заг. ред. Г. В. Козаченко. Луганськ: Елтон 2, 2010. 282 с, с. 81.

При цьому зазначимо, що у випадку бюджетної безпеки конфліктні ситуації можуть бути латентними, а їх наслідки проявлятися в економіці з відповідним часовим лагом, тому протікання четвертого етапу може бути тривалим у часі та не мати чітких часових меж. Крім цього, вирішення суперечностей та конфліктних ситуацій в бюджетній сфері, які виникають внаслідок неефективних інституцій, залежить від своєчасності та швидкості прийняття відповідних інституціональних змін, проте їх впровадження може відбуватися повільно, стикаючись зі спротивом окремих політичних сил чи державних службовців, або - швидко, але поверхнево, не вирішуючи першопричини виникнення суперечностей і створюючи ілюзію завершення конфлікту. Тому п'ятий етап ескалації загроз, який передбачає ліквідацію наслідків впливу дестабілізуючих чинників в бюджетній сфері, може характеризуватися фрагментарністю і незавершеністю досягнутого результату.

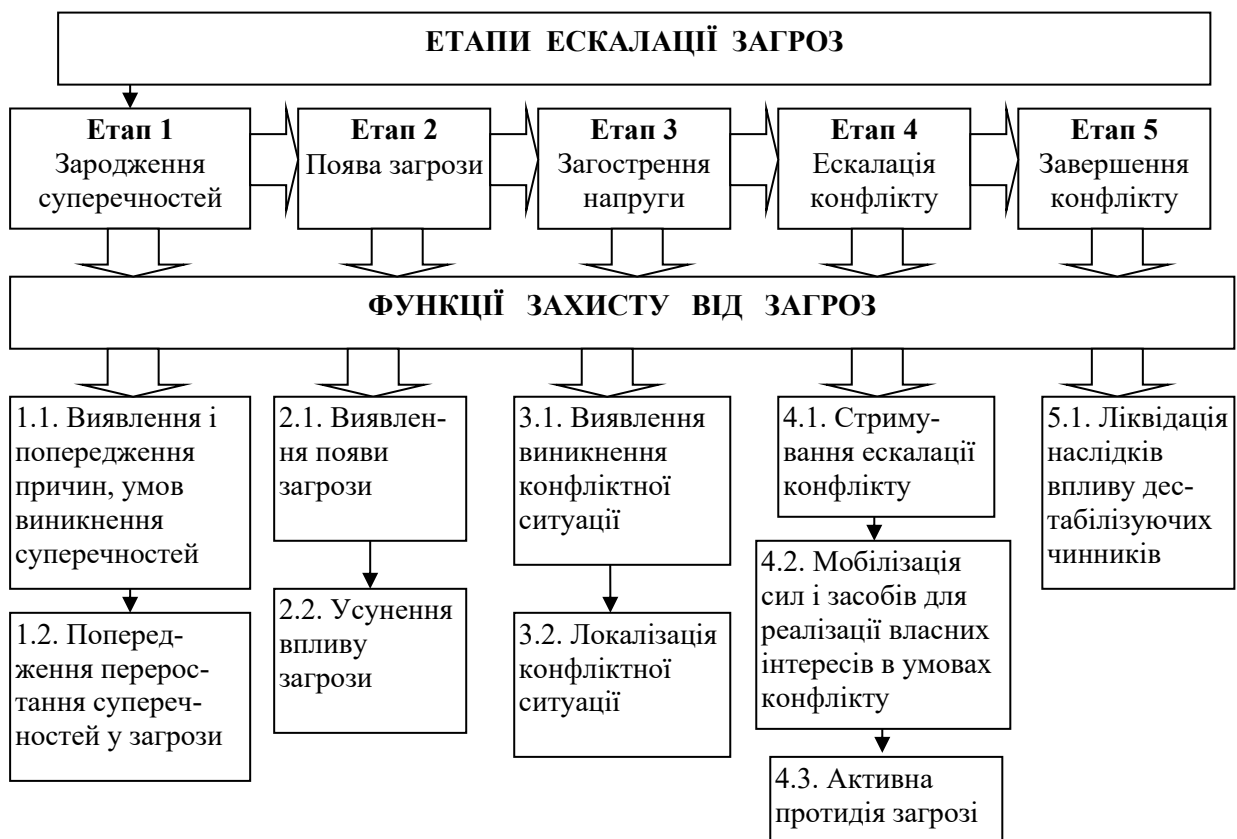


Рис. 1.3. Структура функцій захисту від загроз⁴⁷

⁴⁷ Сунгуровський М. Методологічний підхід до формування системи національної безпеки України. URL: http://www.razumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=111.

Погодимося з О. Колісником, що ключовим і первинним протиріччям, яке зумовлює виникнення загроз бюджетній безпеці, є суперечність постійно зростаючих суспільних потреб і обмеженості ресурсів: чим більше потреб у суспільстві незадоволені внаслідок обмеженості ресурсів, тим нижчим є рівень реалізації інтересів, стають масштабнішими конфлікти і негативні впливи⁴⁸.

До суперечностей, які породжують загрози бюджетній безпеці, можна також віднести: невідповідність між формуванням ринкових відносин на основі економічних механізмів регулювання господарсько-фінансової діяльності та наявним рівнем адміністрування; суперечності між економічними відносинами щодо утворення і використання грошових коштів і постійним відставанням правової бази з їх регулювання; суперечності між фінансовими інтересами держави та регіонів; суперечності між проголошеними цілями соціально-економічного реформування і фінансовою неспроможністю держави реалізувати їх повною мірою; суперечності між необхідністю збереження наявного потенціалу фінансово-кредитної сфери держави і завданням інтеграції цієї сфери життєдіяльності України до світової фінансової системи⁴⁹.

О. Колісник доповнює зазначений перелік такими невідповідностями:

- нееквівалентність між розмірами акумульованих у бюджеті грошових коштів і необмеженими потребами та інтересами їх одержувачів;
- суперечності з приводу природного небажання платників розлучатися з частиною власних ресурсів, що акумулюються до бюджету у вигляді податків і зборів, та обсягами отриманих ними суспільних благ;
- суперечності між обсягами і засадами формування Державного бюджету України та бюджетів її адміністративно-територіальних одиниць;

⁴⁸ Колісник О. Я. Бюджетна безпека у забезпеченні стратегії соціально-економічного розвитку держави: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук; Тернопільський національний економічний університет. Тернопіль, 2009. 20 с., с. 7.

⁴⁹ Барановський О. І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення): монографія. К.: Вид-во КНТЕУ, 2004. 759 с.

– невідповідність між величиною акумульованих до місцевих бюджетів грошових коштів та обсягом регламентованих повноважень органів місцевого самоврядування⁵⁰.

Зазначені суперечності виступають прямим джерелом загроз бюджетній безпеці та, відповідно, економічній безпеці держави. Оскільки основну частину у зведеному бюджеті України формує державний бюджет, то величина і динаміка його доходів із позиції бюджетної безпеки має важливе значення, адже безпосередньо визначає забезпеченість держави ресурсами для виконання нею функцій та зобов'язань. Саме тому виконання його показників потребує постійного моніторингу з метою зменшення потенційних ризиків впливу на економіку країни⁵¹.

Концепція забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері серед явищ і чинників, що можуть призвести до створення зовнішніх загроз національній безпеці у фінансовій сфері, виділяє: обмеженість доступу до міжнародних фінансових ринків; погіршення стану зовнішньої торгівлі, зростання дефіциту платіжного балансу; залежність від зовнішніх кредиторів⁵². Серед явищ і чинників, що можуть призвести до створення внутрішніх загроз національній безпеці у фінансовій сфері, які зазначені у вказаному документі і впливають на рівень бюджетної безпеки, варто виділити: нерівномірний розподіл податкового навантаження на суб'єктів господарювання, що зумовлює ухилення від сплати податків та вплив капіталу за кордон; вплив капіталу за кордон унаслідок погіршення інвестиційного клімату; низький рівень бюджетної дисципліни і незбалансованість бюджетної системи; тінізація економіки.

⁵⁰ Колісник О. Конфлікт інтересів як джерело загроз бюджетній безпеці держави // Проблеми фінансової теорії та практики в постстабілізаційний період: матер. наук. конф. (м. Тернопіль, 13 квітня 2006 р.) / гол. ред. кол. Юрій С. І. Тернопіль: ТДЕУ, 2006. С. 72–76, с. 74.

⁵¹ Горалько О. В. Бюджетна складова системи забезпечення фінансової безпеки. *Науковий вісник НЛТУ України: зб. науково-технічних праць*. 2013. Вип. 23.1 С. 230–237, с. 235.

⁵² Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.08.2012 № 569-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/569-2012-p>.

На думку О. Колісника, загрози бюджетній безпеці визначаються змістом відтворювальних процесів суб'єктів бюджетних правовідносин, ступенем узгодженості їх інтересів, а відтак – функціональною детермінованістю бюджетної політики, засадами формування бюджету й еквівалентністю розподілу його коштів. При цьому науковець наголошує, що загрози бюджетній безпеці держави, виражаючи потенційну можливість негативного впливу, набувають суб'єктивного характеру, оскільки переважно залежать від параметрів бюджетної політики та узгодження в її рамках різнорівневих суспільних інтересів⁵³, і відповідно визначає потенційні джерела загроз бюджетній безпеці України.

Корень Н.В. наголошує, що в умовах гібридної агресії РФ проти України та військового конфлікту на Сході держави, відбулася негативна ланцюгова реакція загострення дисбалансів у бюджетній системі, яка разом із дестабілізацією бюджетоформуючих чинників та важелів бюджетного регулювання в Україні, обумовила гібридний характер загроз для стійкості державних фінансів⁵⁴. Погоджуємося з автором щодо загострення основних гібридних загроз, наслідком яких став значний дисбаланс бюджетної системи:

1) високий рівень державного боргу, що призводить до зростання частки видатків бюджету на обслуговування державного боргу та збільшує навантаження на видаткову частину і так розбалансованого бюджету в умовах реалізації системних реформ і проведення антитерористичної операції на Сході країни;

2) збройний конфлікт та військові дії на Сході країни, що обумовлює зростання частки видатків бюджету на фінансування сектору оборони та безпеки;

⁵³ Колісник О. Я. Бюджетна безпека у забезпеченні стратегії соціально-економічного розвитку держави: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук; Тернопільський національний економічний університет. Тернопіль, 2009. 20 с., с. 6-7.

⁵⁴ Корень Н.В. Бюджетна безпека України в координатах гібридних загроз фінансовій системі. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/byudzh_dezpeka-76082.pdf.

3) зростання соціальних зобов'язань держави, у тому числі щодо забезпечення переміщених осіб зі Сходу на підконтрольну Україні територію, призвело до збільшення частки соціальних видатків у структурі видаткової частини бюджету, що стало додатковим чинником дефіцитності бюджету в умовах нагромадження державного боргу;

4) блокада економічних відносин і транспортного сполучення з тимчасово окупованими територіями Донецької та Луганської областей призвела до недоотримання доходів Державним бюджетом України, місцевими бюджетами Донецької та Луганської областей, зокрема через втрату надходжень єдиного соціального внеску та неможливість стягнення податкового боргу підприємств на окупованій території у сумі близько 6 млрд грн і переведення його у категорію безнадійного.

Аналіз наявних внутрішніх і зовнішніх загроз бюджетній безпеці дає підстави виокремити серед них низку складових (рис. 1.4).

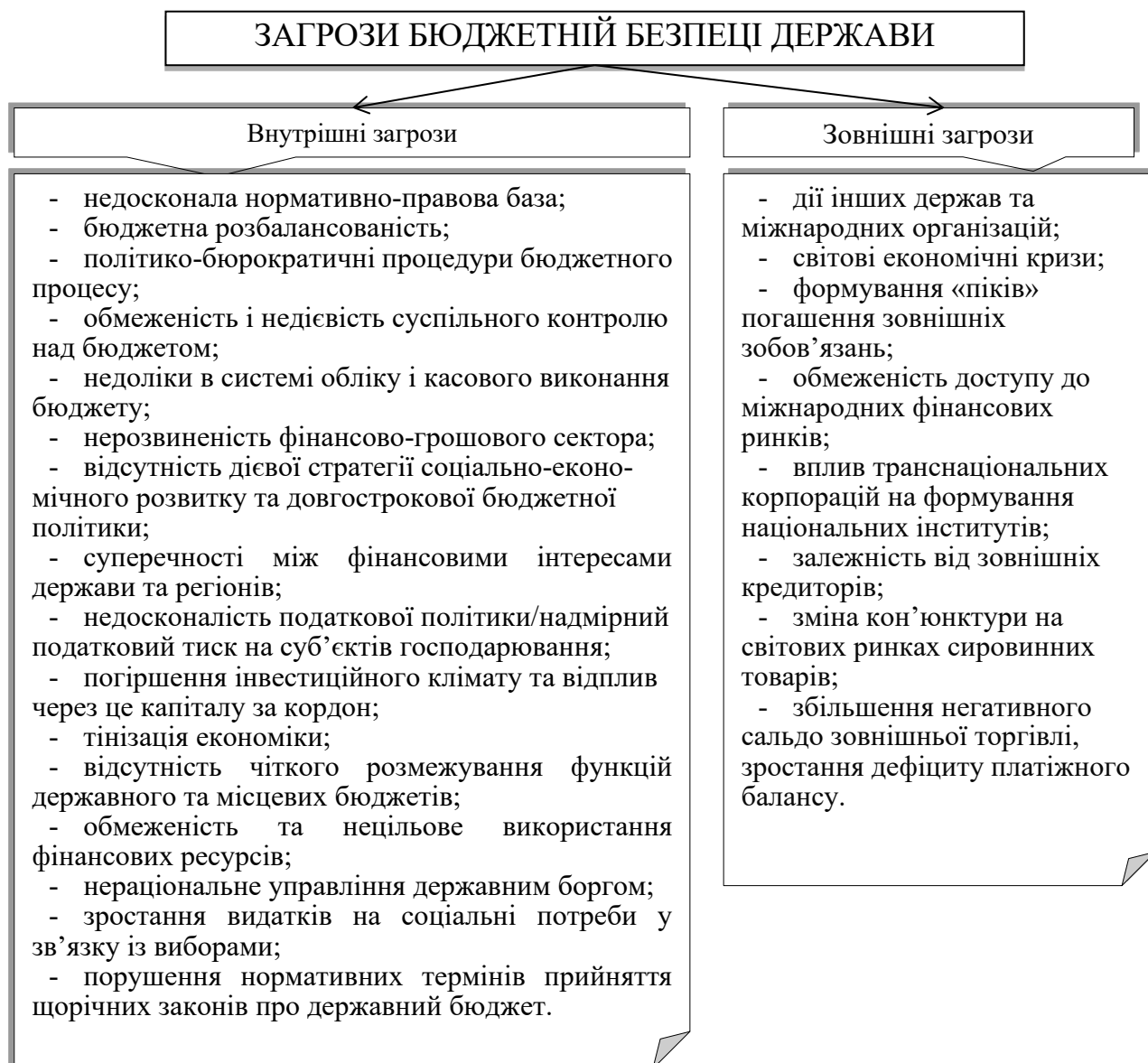


Рис. 1.4. Джерела загроз бюджетній безпеці України *

*Розроблено авторами

Серед основних проблем бюджетної безпеки варто виділити необхідність чіткого розмежування функцій державного та місцевих бюджетів, упорядкування системи взаємозаліків, установлення процедури обґрунтування пріоритетів бюджетних витрат та їх норм, запобігання випадкам нецільового використання фінансових ресурсів.

Ефективність бюджетної політики істотною мірою залежить від податкової системи держави. Податкова політика має бути спрямована на стимулювання ділової активності підприємницького сектора економіки, забезпечення сталого її зростання. Так, Податковий кодекс України, що набув чинності у квітні 2011 р.,

передбачає регулювання податкового навантаження – податкові канікули та стимули для залучення інвестицій в науково-технічний та інноваційний розвиток виробничих процесів, формування нових робочих місць і нарощення обсягів виробництва для перспективних підприємницьких структур тощо.

Необхідною умовою забезпечення оптимального стану бюджетної безпеки є рівень виконання бюджетів. Відповідно, до істотних загроз бюджетній безпеці необхідно віднести щорічні значні відхилення фактичних доходів від запланованих, що спричиняє невиконання видаткової частини. Важливим фактором забезпечення бюджетної безпеки також є раціональне управління державним боргом, тому необхідно здійснювати моніторинг показника відношення державного боргу до ВВП, зменшення якого свідчатиме про ефективність бюджетної політики.

Водночас унаслідок впливу фінансово-економічної кризи зростання обсягу державного боргу та його відношення до ВВП віднедавна мають тенденцію до зростання⁵⁵, що є вагомою загрозою бюджетній безпеці нашої країни. Вплив цієї загрози може посилюватися внаслідок незбалансованості боргової та грошово-кредитної політики держави, несвоєчасним виконанням зобов'язань за державним боргом, відсутності сприятливих умов для належного функціонування внутрішнього фінансового ринку.

Погіршення інституційного середовища в Україні призвело до активізації додаткових загроз для стабільності державних фінансів, які пов'язані насамперед із:

- зростанням видатків соціального спрямування перед парламентськими виборами, продовження неконтрольованої практики встановлення через суди права на додаткові соціальні виплати окремим категоріям громадян України;
- зростанням податкових втрат бюджету, обумовлених зниженням ставки податку на прибуток, продовженням дії податкових канікул для новостворених і малих підприємств, галузевих пільг для підприємств;

⁵⁵ Богомоллова Н.І. Ефективність бюджетної політики в системі фінансової безпеки держави. Ефективна економіка. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=759>.

– можливим скасуванням дискусійної норми Податкового кодексу України щодо звільнення від оподаткування операцій із постачання зерна, що відчутно збільшить декларування ПДВ до відшкодування;

– формування «пиків» погашення зовнішніх зобов'язань, що здійснить тиск на бюджет і внутрішній валютний ринок⁵⁶;

– зростанням видатків на погашення та обслуговування державного боргу: загальні виплати за державним боргом, що мали здійснюватися у 2012 р. за рахунок коштів державного бюджету, оцінювались на рівні 89,3 млрд грн, а у 2017 році – 240,9 млрд грн, що майже у 2,7 рази вище рівня 2012 року⁵⁷.

Накопичення системних проблем у бюджетній сфері, ігнорування викликів світової фінансово-економічної кризи призвели до розбалансування системи державних фінансів і, як наслідок, до виникнення загрози стабільності та стійкості всієї фінансової системи. Нагромадження упродовж попередніх років структурних деформацій економіки призвело до обтяження бюджету та спричинило відволікання значних ресурсів на фінансування таких невластивих для бюджетного процесу завдань, як надання дотацій Національній акціонерній компанії «Нафтогаз України», підтримку банківської системи та Пенсійного фонду України тощо. Зазначене призвело до створення умов для стрімкого зростання рівня дефіциту в секторі загальнодержавного управління у 2008–2009 рр.⁵⁸ Значним навантаженням на державний бюджет стала докапіталізація «ПриватБанку» на суму понад 155 млрд грн (у 2016 р. - 107 млрд грн та у 2017 р. - 48,4 млрд грн⁵⁹).

Істотною загрозою бюджетній безпеці держави є зростання бюджетного дефіциту. Водночас дефіцит виступає чи ненайважливішим чинником у системі

⁵⁶ Пальчевич Г. Т., Могилей А. О. Формування та реалізація бюджетної політики в умовах розвитку інноваційної економіки. URL: [www.kntu.kr.ua/doc/zb_22\(2\)...20.../08.pdf](http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_22(2)...20.../08.pdf).

⁵⁷ Програма управління держборгом на 2017 рік: Наказ Міністерства фінансів України № 19 від 31.01.2017 р. URL: <http://ua.interfax.com.ua/news/general/400879.html>.

⁵⁸ Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.08.2012 № 569-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/569-2012-p>.

⁵⁹ Офіційно: Приватбанк докапіталізували ще на 16 мільярдів. *Економічна правда*. 26 грудня 2017. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2017/12/26/7166823/>.

загроз не лише бюджетній, а й фінансовій безпеці держави загалом. Найчастіше бюджетний дефіцит є явищем негативним, яке тягне за собою не лише зниження рівня бюджетної і фінансової безпеки, а й низку інших наслідків для економіки держави: залежність від інших держав-кредиторів, недофінансування важливих сфер життєдіяльності держави тощо. Проте рівень безпеки держави змінюватиметься залежно від того, на скільки ефективно держава управляє цим дефіцитом, тобто, які сценарії обираються для збалансування бюджету та його покриття.

На існуванні загроз розвитку бюджетної сфери, які виникають унаслідок недосконалого інформаційного забезпечення учасників бюджетного процесу, наголошує О. Василик: неузгодженість інтересів угруповань, неналежний вплив громадськості на ухвалення рішень з питань доходів бюджету спричинені недостатнім рівнем поінформованості, як на рівні виборців, так і політиків⁶⁰.

Одним із найактуальніших питань, що стосується бюджету та бюджетних відносин, є розподіл бюджетних коштів між загальнодержавними та місцевими рівнями. Як зазначає А. Ганіч, в Україні традиційно зберігається порівняно високий рівень централізації бюджетних ресурсів, тоді як місцеві бюджети не отримують кошти в повному обсязі⁶¹, що становить загрозу бюджетній безпеці.

Водночас, якщо під бюджетною безпекою розуміти забезпечення платоспроможності держави з урахуванням стану як державного, так і місцевих бюджетів, то істотною загрозою є «нецільове витрачання бюджетних коштів, особливо регіональних бюджетів, порушення в яких неодноразово виявлялися в ході спеціально організованих перевірок»⁶².

Бюджетне законодавство має власну специфіку, яка визначається необхідністю щорічного затвердження закону про державний бюджет, який діє

⁶⁰ Василик О. Фінансова безпека. Економічна енциклопедія: у 3-ох т. К.: Вид. центр «Академія», 2002. Т. 3. 952 с., с. 12-17.

⁶¹ Ганіч А.Є. Суть державного бюджету та його вплив на соціально-економічний розвиток України. *Науковий вісник НЛТУ України: зб. науково-технічних праць*. 2010. Вип. 20.6. С 180-185, с. 183.

⁶² Система економічної безпеки: держава, регіон, підприємство: монографія: в 3-х т. Т. 1 / О. М. Ляшенко, Ю. С. Погорелов, В. Л. Безбожний та ін.; за заг. ред. Г. В. Козаченко. Луганськ: Елтон 2, 2010. 282 с, с. 96.

упродовж одного фінансового року і встановлює параметри бюджетних надходжень і видатків, регламентує фінансові правила взаємовідносин держави із громадянами, бізнесом, міжнародними організаціями та іншими державами.

Україна дотримується курсу на європейські стандарти розвитку, тому формуючи і розподіляючи бюджет, слід звертати пильну увагу на світові стандарти. Серед основних принципів-стандартів бюджетування у світі виділяється дотримання бюджетного періоду, який у різних країнах дещо відрізняється. Так, у США фінансовий рік починається 1 жовтня, а закінчується 30 вересня наступного року; у Великобританії бюджетний період триває з 1 квітня по 31 березня наступного року; водночас бюджетний період Австралії охоплює період із 1 червня до 31 травня⁶³. Робота над формуванням бюджету у високорозвинутих країнах розпочинається задовго до його прийняття.

У США складання проекту бюджету відбувається за 18 місяців до початку фінансового року⁶⁴. У більшості західноєвропейських країн бюджетний процес розпочинається в центральних міністерствах за 11–13 місяців до настання бюджетного періоду. Це означає, що, якщо бюджетний період збігається з календарним, бюджетний процес розпочинається не раніше грудня року $t-1$ та не пізніше лютого року t . Проект бюджету на рік $t+1$ представляється до Парламенту за 3–4 місяці до настання нового бюджетного періоду, тобто не раніше початку вересня та не пізніше за початок жовтня. Таким чином, Уряд, як правило, витрачає на формування проектів бюджетів 8–9 місяців. Зокрема, у Німеччині тривалість підготовки бюджету – близько 10 місяців⁶⁵. Недотримання часових норм бюджетування, перевищення видатків над доходами бюджету стають причиною виникнення та зростання бюджетного дефіциту.

Із позиції бюджетної безпеки дотримання нормативних термінів прийняття щорічних законів про державний бюджет має вагоме значення, адже нехтування

⁶³ Маркуц Ю. І. Формування державного бюджету в розвинутих країнах світу та в Україні. Бізнесінформ. 2–16. № 11. С. 222–227, с. 222.

⁶⁴ Там само, с. 223.

⁶⁵ Бюджетний менеджмент: підручник. За ред. В. Г. Дем'янишина, Г. Б. Погрішук. Тернопіль: Крок, 2015. URL: http://pidruchniki.com/72338/ekonomika/svitoviy_dosvid_byudzhethogo_menedzhmentu.

ними розглядається фахівцями як пряма загроза, наслідками якої є: дестабілізація бюджетної системи; дезорганізація в соціально-економічній сфері; зниження інвестиційної активності та погіршення інвестиційного клімату тощо. Окрім того, незважаючи на прогнозованість негативних наслідків, несвоєчасне прийняття бюджету в Україні перетворилось на щорічну практику⁶⁶. Впродовж 1992-2016 рр. практично щороку фактична реєстрація у парламенті проекту Державного бюджету на новий календарний рік відбувалася з істотним запізненням (від 7-ми до 2-ох місяців) відносно нормативного терміну подання (15 вересня).

Варто зазначити, що вчасне подання урядом проекту Закону про Державний бюджет України до парламенту в 2017-2018 рр. не стало визначальним чинником якості бюджетного планування. Під час обговорення урядового проекту Державного бюджету депутатами вноситься велика кількість змін і доповнень, що, через брак часу на аналіз та їх обговорення, призводить у підсумку до необґрунтованого збільшення доходної частини бюджету, і, як наслідок, - до неможливості виконання видатків у запланованому обсязі.

У зв'язку з цим Піонтківська І. зауважує, що у проекті бюджету на 2018 р. між першим і другим читанням знайшлися додатково 36 млрд грн доходів. В основному таке збільшення доходної частини було заплановане за рахунок уточнення прогнозу інфляції у бік збільшення (з 7% до 9% на 2018 р.), більш оптимістичних очікувань надходження податку на прибуток підприємств та прибутковості державних підприємств, зростання трансферту від НБУ, а також надходжень від «спецконфіскату», який мав би бути одним з джерел фінансування дефіциту, а не дохідною статтею⁶⁷.

Порушення бюджетного процесу, який чітко регламентується Бюджетним кодексом, відбувається внаслідок виникнення суперечностей між представниками різних гілок влади та політичних сил під час першого і другого

⁶⁶ Колісник О. Інтерференція бюджетних циклів як джерело загроз бюджетній безпеці держави. *Актуальні проблеми розвитку економіки регіону: зб. наук. праць*. 2008. Вип. IV. Т. 2. С. 39–44, с. 40.

⁶⁷ Піонтківська І. Бюджет – 2018: думки вголос. URL: <https://nv.ua/ukr/opinion/bjudzhet-2018-dumki-vgolos-2337054.html>.

читання проекту Закону про Державний бюджет. Згідно рейтингу «правильності» бюджетного процесу, проведеного VoxUkraine на основі оцінки ухвалення 19 державних бюджетів за показниками дотримання часових рамок процесу та зміни основних параметрів бюджету під час його розгляду в парламенті, бюджет на 2019 р. посів перше місце і став найкращим, на другому місці опинився бюджет 2001 р., а бюджет 2017 р. посів третю позицію. Бюджет на 2019 рік став першим завчасно прийнятим фінансовим планом України (на тиждень раніше встановленого законом терміну), що пояснюється потребою отримання кредиту МВФ. При цьому, основні параметри бюджету під час «проходження» Верховної Ради змінилися помірковано і були збалансовані: дефіцит не змінився, видатки збільшилися на 17,7 млрд грн або 1,7%, але на таку ж суму зросли й доходи⁶⁸.

Бюджетотворення в Україні в останні чверть століття перебуває під впливом факторів, які пов'язані з процесами державотворення, зумовлених розпадом СРСР, формуванням демократичної форми правління з відповідним розподілом владних функцій, переходом від командно-адміністративної до ринкової економіки. Масштабні трансформації за доволі незначний час зумовлюють особливості організації бюджетного процесу, структуру бюджетної системи та принципи її побудови, пріоритети бюджетної політики тощо. Проблеми, що виникають у бюджетній системі України, не є чимось привнесеним ззовні, вони характерні саме для України з її особливою ментальністю. Цим пояснюється хронічне несприйняття будь-яких шаблонів або теорій⁶⁹.

У цьому контексті зазначимо, що виконання вимог міжнародних фінансових організацій щодо низького рівня дефіциту бюджету, яке здійснюється в основному за рахунок невиконання бюджетних зобов'язань

⁶⁸ Калачова Г., Руда Ю. Рейтинг «правильності» бюджетного процесу: VoxUkraine дослідив, як останніх 19 років міністри фінансів та депутати дотримувалися бюджетного процесу, і хто найменше «зіпсував» бюджет під час розгляду. URL: <https://voxukraine.org/longreads/budget-rating/index.html>.

⁶⁹ Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: навч. посібн. 2-ге вид., перероб. і доп. К.: Вид-во «Знання-Прес», 2003. 523 с., с. 448–451.

(головним чином хронічних затримок із виплатою заробітної плати та інших соціальних виплат), також становить істотну загрозу бюджетній безпеці. Зниження рівня інфляції або утримання її на певному сталому рівні досягається засобами жорсткої монетарної політики, що також не сприяє зміцненню фінансової безпеки загалом.

Криза платежів, яка поглиблюється бюджетною заборгованістю, обмеженістю кредитних ресурсів, перебуванням значної частини грошей у позабанківському обігу, не лише знижує рівень фінансової безпеки, а й посилює соціальну напруженість у суспільстві. До того ж криза платежів призводить до формування «боргової економіки», в якій головним боржником є держава. Попри те, наявна податкова система є непомірним тягарем для товаровиробників, пригнічує виробництво, спричинює несплату податків у бюджет держави і створює серйозну загрозу бюджетній безпеці⁷⁰.

На основі аналізу стану виконання державного бюджету України науковці стверджують, що нераціональна бюджетна політика в державі спричинює низку загроз економічній безпеці внаслідок:

- 1) недостатнього фінансування сільського господарства, військово-промислового комплексу та наукової сфери, що становить загрозу для продовольчої, військово-економічної, технологічної безпеки;
- 2) значної частки витрат на утримання державного апарату чиновників в структурі видаткової частини бюджету;
- 3) значної частки поточних видатків у структурі видаткової частини бюджету і незначних витрат на фінансування програм розвитку⁷¹.

Таким чином, основними негативними тенденціями, що становлять істотні загрози бюджетній безпеці України, є: невиконання запланованих показників доходів і видатків бюджету; різке збільшення державного та гарантованого боргу

⁷⁰ Економічна безпека держави: міждисциплінарний підхід: монографія. За ред. Хлобистова Є. В. Черкаси: видавець Чабаненко Ю. А., 2013. 642 с, с. 29.

⁷¹ Аранчій В. І. Неефективна бюджетна політика як загроза економічній безпеці держави. URL: www.pdaa.edu.ua/sites/default/files/.../07.pdf.

України; неякісне планування, що характеризується закладенням у бюджет некоректних показників доходів та видатків, а також недотриманням установлених законодавством термінів проходження стадій бюджетного процесу.

Зауважимо, що реалізація зазначених загроз у бюджетній сфері, своєю чергою, загрожує досягненню національних економічних інтересів першого рівня через неможливість задоволення в належному обсязі матеріальних і духовних потреб громадян унаслідок нестачі фінансових ресурсів; недостатнє забезпечення потреб економіки в різних ресурсах, необхідних для її ефективного функціонування; незбалансованість національних і регіональних інтересів в економічній сфері; нездатність забезпечити відповідні потреби економічної системи за рахунок ефективної структури державного управління та регулювання; суперечності між національними економічними інтересами та економічними інтересами первинних ланок народного господарства.

Системний аналіз сутнісних характеристик бюджетної безпеки, її основних елементів та їх залежності від макроекономічної ситуації в країні, якості бюджетного процесу, стану дотримання податкової дисципліни та рівня податкового тиску на підприємства дозволили окреслити групу загроз, обумовлених інституціональною природою загострення суперечностей в бюджетній та інших взаємозалежних сферах економіки. Водночас, такі загрози фінансового характеру, як порушення збалансованості державного бюджету, дефіцит державного бюджету та недостатнє фінансування державних соціально-економічних програм, значною мірою обумовлені неефективним інституціональним забезпеченням економічних процесів в країні, що генерує зростання рівня тіньової економіки, недоотримання доходів державним бюджетом та непрозорий розподіл видаткової частини бюджету внаслідок порушень законодавства та зловживань у бюджетній сфері.

1.3. Інституціональні чинники бюджетної безпеки держави

Подолання наслідків фінансово-економічної кризи на засадах стійкого розвитку залежить від ступеня збалансованості інтересів, цілей і пріоритетів в усіх сферах життєдіяльності. Забезпечення належного рівня бюджетної складової економічної безпеки держави повинно базуватися на ефективних механізмах функціонування «економічного порядку» – рамкових умовах господарювання або сукупності інститутів, необхідних для того, щоб економічні суб'єкти усіх рівнів системної ієрархії могли реалізовувати свої рішення щодо забезпечення своїх інтересів.

Головну функцію інститутів Д. Норт визначив як «розв'язання проблем кооперації між людьми»⁷². Інститути формують зміст і структуру правил і стимулів, які дозволяють економічним агентам розширювати межі їхньої діяльності. Тому стан бюджетної безпеки визначається ступенем узгодженості системи економічних інтересів – формуванням відповідних «правил гри», які сприяють розв'язанню економічних суперечностей не лише в бюджетній сфері, а й в інших сферах життєдіяльності.

Інститути – це правила взаємодії у суспільстві та господарюючих системах, обмеження та передумови розвитку в політиці, соціальній сфері, економіці. Інститутами, які забезпечують довгострокове економічне зростання, є закони і правила, що формують відповідні мотиви і механізми розвитку⁷³.

При цьому М. Возняк наголошує на важливості дотримання такої інституційної умови формування громадянського суспільства, як «широкі та легкі для забезпечення громадянські права щодо контролю державних органів», що можуть бути реалізовані через «відкритість і повну відповідальність органів влади за проведену політику на основі чітко визначених критеріїв, легко

⁷² Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики; пер. с англ. А. Н. Нестеренко. М.: НАЧАЛА, 1997. 190 с., с. 25.

⁷³ Экономическая безопасность хозяйственных систем: учебник / А. В. Колосов, В. И. Кушлин, А. Н. Фоломьев и др. М.: РАГС, 446 с., с. 112.

реалізовувані цивільні права на референдумі з метою накладання вето на прийняті закони та подання до голосування власних пропозицій»⁷⁴.

Отже, інституціональні чинники (табл. 1.2) взаємодіють між собою, можуть здійснювати позитивний та негативний вплив на розвиток бюджетної сфери, виступати джерелом ефективного бюджетотворення або становити загрозу бюджетній безпеці.

Таблиця 1.2

Інституціональні чинники соціально-економічного розвитку країни

Види чинників	Обставини, що визначають рівень соціально-економічного розвитку
Загально-цивілізаційні	- характер соціально-економічних відносин; - домінуюча ідея або думка у суспільстві; - історичний розвиток суспільства
Соціальні та психологічні	- відносно стабільні характеристики суспільства, які змінюються еволюційним шляхом; - психологічні риси людей; - особлива роль національної культури, менталітет, види етнічної поведінки
Політичні	- якість Конституції; - ефективність методів кооперації між державою та бізнесом; - політична культура; - неформальні правила і традиції
Економічні	- чіткі «правила гри», які визначають ефективні і неефективні види діяльності; - чітко визначені права власності; - функції та соціальні правила торгівлі; - ефективність банківської та фінансової систем; - відповідні методи управління ризиками та страхова система; - загальноприйнята система податків; - децентралізована економічна система; - формальні економічні інститути, які позитивно впливають на довгострокове зростання.

Джерело: складено за⁷⁵

Соціально-економічний розвиток країни безпосередньо залежить від політичного устрою, політичних рішень індивідів, які мають політичну владу, а також від неформальних інститутів та ступеня реалізації громадянських прав і свобод.

⁷⁴ Woźniak M. G. Instytucjonalne uwarunkowania wzrostu gospodarczego i sprawiedliwych nierówności społecznych. <http://ur.edu.pl/pliki/Zeszyt14/04.pdf>.

⁷⁵ Piech K. Economic Policy and Growth of Central and East European Countries. London: University College London. 2003. 294 p., c. 8

Відповідно до інституціонального підходу, бюджетна безпека повинна розглядатися як складова національної економічної безпеки – складної політико-правової і організаційно-технічної системи, яка, на думку Д. Буркальцевої, складається з:

- сукупності суб'єктів забезпечення національної безпеки (органи державної влади та місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства, окремі громадяни);
- сукупності об'єктів національної безпеки (національні матеріальні і духовні цінності, інтереси особи, суспільства, держави);
- сукупності інструментів влади (політичних, економічних, військових), які можуть бути використані для підтримки належного рівня захищеності національних інтересів (збройні сили, спецслужби, підприємства оборонно-промислового комплексу, дипломатичні засоби, державні та мобілізаційні резерви);
- масиву чинного національного законодавства, який визначає пріоритети державної політики національної безпеки;
- офіційних поглядів щодо підходів, принципів і механізмів захисту національних інтересів⁷⁶.

Роль держави в регулюванні соціально-економічних процесів за переходу до ринкових відносин зазнає істотних змін. На відміну від командно-адміністративних методів регулювання, в ринкових умовах державне втручання в економіку повинно мати доволі обмежений характер і бути спрямованим насамперед на вирішення загальнодержавних проблем, таких як: створення правової основи для забезпечення функціонування ринкового механізму, розвиток продуктивних сил, економічна підтримка і соціальний захист населення тощо.

Найважливішим інструментом державного регулювання економічних процесів, вирішення соціальних, політичних, виробничих та інших завдань є

⁷⁶ Буркальцева Д.Д. Інституціональне забезпечення економічної безпеки України: монографія. К.: Знання України, 2012. 347 с., с. 37.

державний бюджет. На формування державного бюджету впливає багато факторів, проте основним із них є бюджетна політика – ефективний інструмент впливу на соціально-економічний розвиток як держави в цілому, так і її регіонів, вагомою складовою фінансової та економічної політики. У кризовому періоді особливо гостро постає проблема ефективності бюджетної політики та її впливу на держбюджет.

Ефективність бюджетної політики безпосередньо впливає на формування Державного бюджету, який є ключовим елементом державних фінансів. З огляду на це, ефективність бюджетної політики сьогодні розглядається, по-перше, з точки зору виконання державного бюджету, а саме: величини його дефіциту (профіциту); по-друге, – з точки зору впливу на соціально-економічну ситуацію в країні. Тому головною умовою забезпечення бюджетної безпеки є підвищення ефективності наявного інституціонального механізму впливу держави на розвиток бюджетних відносин, який містить низку структурних елементів, інструментів і засобів (рис. 1.5).

Основою забезпечення ефективної бюджетної політики держави є бюджетний кодекс, який законодавчо унормовує середньострокове бюджетне планування, використання методології програмно-цільового підходу до бюджетного процесу, вдосконалення процедур формування, розгляду та прийняття бюджетів різних рівнів, удосконалення управління державним боргом, упровадження системи внутрішнього фінансового контролю як дієвого інструмента управління державними фінансами.

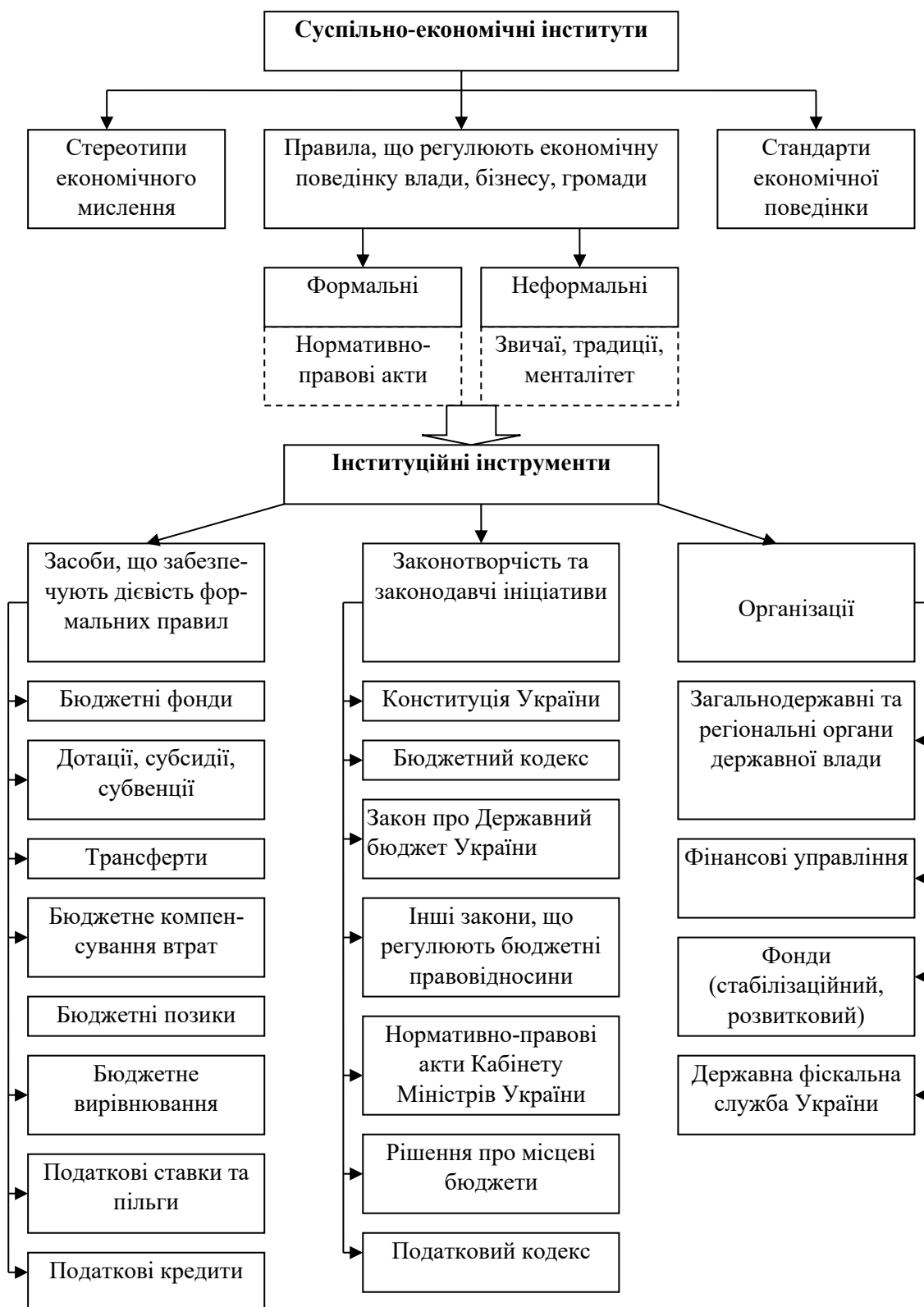


Рис. 1.5. Інституціональний інструментарій забезпечення бюджетної безпеки

Джерело: складено за⁷⁷

⁷⁷ Буркальцева Д.Д. Інституціональне забезпечення економічної безпеки України: монографія. К.: Знання України, 2012. 347 с., с. 67-69; Бюджетний кодекс України. Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

Бюджетний кодекс визначає склад бюджетного законодавства (ст. 4), до якого входять: Конституція України; Бюджетний кодекс; закон про Державний бюджет України; інші закони, що регулюють бюджетні відносини; нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України; нормативно-правові акти органів виконавчої влади, прийнятих на підставі і на виконання Бюджетного кодексу, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України; рішення про місцевий бюджет; рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, прийнятих відповідно до Бюджетного кодексу⁷⁸.

Розглянемо детальніше нормативно-правові акти, що регулюють бюджетні відносини згідно з Бюджетним кодексом України (додаток А).

Відповідно до Конституції України, а саме в ст. 92 визначено, що Державний бюджет України затверджується Верховною Радою України. Відповідно до Конституції України Закон про Державний бюджет України діє з 1 січня до 31 грудня календарного року⁷⁹.

З огляду на викладене, зазначимо, що Закон про Державний бюджет України є особливим нормативно-правовим актом, оскільки Конституція України:

- розмежовує повноваження Верховної Ради України щодо затвердження Державного бюджету України та її повноваження з прийняття законів (пункти 3 та 4 ст. 85);

- визначає Кабінет Міністрів України спеціальним суб'єктом законодавчої ініціативи щодо проекту Державного бюджету України (частина друга ст. 96 та пункт 6 ст. 116);

⁷⁸ Бюджетний кодекс України. Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

⁷⁹ Конституція України. Верховна Рада України; Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

– встановлює особливий порядок подання Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України проекту Закону про Державний бюджет України (частина друга ст. 96);

– встановлює окрему процедуру затвердження та виконання Державного бюджету України (пункт 4 ст. 85, частина перша ст. 96 та пункт 6 ст. 116);

– передбачає щорічне затвердження Державного бюджету України та визначає період його дії – з 1 січня до 31 грудня (частина перша ст. 96);

– передбачає обов’язкове подання Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України звіту про виконання Державного бюджету України та його оприлюднення (ст. 97).

Таким чином, аналіз зазначених положень Конституції України дає підстави зробити висновок про те, що Закон «Про Державний бюджет України» за природою є фінансовим документом, який встановлює розподіл державних фінансових ресурсів і який може розглядатися як закон з особливою правовою природою.

Тому слід зазначити, що, відповідно до ст. 143 Конституції України, обласні та районні ради затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами. Тобто відповідні ради у затвердженні місцевих бюджетів повинні врахувати обсяги міжбюджетних трансфертів та інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів, що були затверджені Верховною Радою України за прийняття закону про Державний бюджет.

Несвоєчасне прийняття Закону «Про Державний бюджет України» фактично блокує діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування всіх рівнів і призводить до порушення принципів, установлених статтею 5 Конституції України. Крім того, відсутність Державного бюджету України призводить до порушення частини другої ст. 3 Конституції України, оскільки зазначене унеможливить реалізацію державою прав і свобод людини та

їх гарантій, які визначають зміст і спрямованість діяльності держави, внаслідок відсутності фінансування.

Основним законодавчим джерелом бюджетних правовідносин є Бюджетний кодекс, у якому систематизовано й унормовано низку найважливіших бюджетних питань, а саме:

- приведено у відповідність до Конституції України терміни проходження основних стадій бюджетного процесу, розмежовано функції між органами державної влади й органами місцевого самоврядування;

- запроваджено паралельне планування бюджетів усіх рівнів для підвищення рівня реальності бюджетних показників, урахування і збалансування інтересів різних регіонів, соціальних груп, усіх учасників бюджетного процесу;

- закріплено конкретні джерела наповнення дохідної частини місцевих бюджетів, зокрема, до останніх у повному обсязі передано надходження від податку з доходів фізичних осіб. Водночас податок на прибуток підприємств (крім комунальних підприємств), який є ризиковим і нестабільним щодо його сплати, залежним від сезонності виробництва й від рівня економічного розвитку території, віднесено до доходів державного бюджету, які враховуються у розрахунку міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам із державного бюджету;

- розмежовано видатки державного й різних рівнів місцевих бюджетів, згідно принципу субсидіарності, який полягає в наближенні надання державних послуг до їх безпосереднього споживача.

Принципи побудови бюджетної політики відповідають вимогам, яких дотримуються держави з ринковою економікою та демократичними засадами суспільного розвитку. Основним є принцип створення сприятливих фінансових відносин для пріоритетного розвитку галузей виробництва, що забезпечують зростання та підвищення життєвого рівня населення.

Принципи формування бюджетної політики, які визначаються Бюджетним кодексом України, пов'язані з нормативно-правовим регулюванням відносин

влади, бізнесу та громадян у межах наявних у держави ресурсів та тих ресурсів, які вона може залучити в межах міжнародної співпраці. Зокрема, це:

- принцип єдності правової бази, грошової системи, правил регулювання бюджетних відносин, бюджетної класифікації, порядку виконання бюджетів і ведення бухгалтерського обліку і звітності;

- принцип збалансованості, який передбачає, що повноваження на здійснення витрат бюджету повинні відповідати обсягу надходжень до бюджету на відповідний бюджетний період;

- принцип самостійності, коли Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними щодо їх формування;

- принцип повноти, за яким до складу бюджетів підлягають включенню всі надходження та витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування;

- принцип ефективності, який передбачає, що під час складання та виконання бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення запланованих цілей у залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та отримання максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;

- принципи цільового використання бюджетних коштів, збалансованості, обґрунтованості, субсидіарності та відповідальності⁸⁰.

Для дотримання принципу обґрунтованості державного бюджету важливим є коректне прогнозування обсягів податкових надходжень на основі показників, які розраховуються в межах основних засад грошово-кредитної політики на наступний бюджетний період і надаються Національним банком України. Таким чином, повинна бути забезпечена необхідна розрахункова база для визначення

⁸⁰ Бюджетний кодекс України. Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

Міністерством фінансів величин основних бюджетних показників на наступний бюджетний період і на перспективу.

Важливим для забезпечення бюджетної безпеки є принцип відповідальності всіх учасників бюджетного процесу за свої дії у межах повноважень, визначених чинним законодавством. Згідно з чинним бюджетним законодавством, повну відповідальність за складання проекту Державного бюджету України несе міністр фінансів, який визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, що використовуються для підготовки бюджетних запитів і розробки пропозицій.

В умовах перманентної економічної та політичної кризи в Україні порушується принцип відповідальності суб'єктами бюджетного процесу за виконання зобов'язань, що проявляється у недофінансуванні в належному обсязі видатків бюджету, нецільовому використанні бюджетних коштів, неповерненні платникам ПДВ коштів з бюджету. З огляду на це, В. Задорожний пропонує доповнити вказану систему принципом обов'язковості, за яким, з одного боку, всі учасники бюджетного процесу зобов'язані здійснювати розрахунки з підготовки проектів бюджетів у терміни, що визначені законодавством, а з іншого – за виконанням їх бюджетних повноважень має бути встановлено жорсткий фінансовий контроль⁸¹.

Істотний вплив на рівень бюджетної безпеки має соціально-економічна та політична ситуація в регіонах України. Незважаючи на те, що в стратегічних та програмних документах щодо регіонального розвитку задекларовано розширення повноважень і збільшення самостійності місцевих органів влади, зберігається тенденція до концентрації державним бюджетом зібраних у регіонах податків та зборів. Як зазначає О. Власюк, регіональні органи державної влади залишаються повністю залежними від центру у вирішенні питань регіонального розвитку. При цьому, місцеві органи влади, оскільки

⁸¹ Задорожний В. П. Шляхи розвитку бюджетної політики держави. *Економіка будівництва і міського господарства*. 2012. № 3. Т. 8. С. 243–253, с. 245.

закріплені за ними місцеві податки і збори не мають для їх бюджетів суттєвого значення, і надалі залишаються у подвійній залежності – від регіональних органів влади, на політику яких вони так і не отримали жодних офіційних важелів впливу, та центру, який проводить непрогнозовану бюджетну політику⁸². Тому задекларований курс на децентралізацію повинен забезпечити зміцнення фінансової самостійності місцевих бюджетів, збільшити їх фіскальну достатність, стимулювати органи місцевого самоврядування до нарощення економічного потенціалу їх територій.

Недостатня прозорість бюджетної системи, проблеми результативності в управлінні її ресурсами, відсутність належного бюджетного статусу місцевих органів влади не стимулюють до ефективного використання бюджетних коштів, а лише посилюють міжрегіональні диспропорції та соціальну напруженість у суспільстві. Унаслідок того, що бюджетні показники формуються «зверху – вниз», стає неможливим повне фінансування видаткової частини місцевих бюджетів. Місцеві органи влади, фактичні одержувачі бюджетних коштів, перебувають у скрутному становищі: знаючи свої повноваження і результати виконання, вони змушені адаптувати потребу в коштах і джерела видатків до показників, що встановлюються центральними органами влади, таким чином, свідомо формуючи нереальний бюджет.

Проблемою бюджетного планування є й те, що сьогодні так і не вдалося створити механізм упровадження програмно-цільового методу в управління бюджетними ресурсами регіону. Слід зауважити, що в Україні запровадження програмно-цільового методу через відсутність достатньої нормативно-правової бази та бюджетної стратегії на середньо- й довгострокову перспективи перебуває на стадії становлення⁸³.

⁸² Власюк О. С. Економічна безпека України в умовах ринкових трансформацій та антикризового регулювання. К.: Академія фінансового управління, 2011. 474 с., с. 38

⁸³ Задорожний В. П. Шляхи розвитку бюджетної політики держави. *Економіка будівництва і міського господарства*. 2012. № 3. Т. 8. С. 243–253, с. 246.

Ефективне бюджетне планування є основою не лише забезпечення бюджетної безпеки на регіональному та загальнодержавному рівнях, але й інструментом реалізації регіональних та національних інтересів, зокрема створення умов для виконання конституційних прав і гарантій розвитку суспільства та громадянина.

У Законі України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» зазначено, що «державні соціальні гарантії та державні соціальні стандарти і нормативи є основою для розрахунку видатків на соціальні цілі та формування на їх основі бюджетів усіх рівнів та соціальних фондів, міжбюджетних відносин, розробки загальнодержавних і місцевих програм економічного і соціального розвитку»⁸⁴. Нормативи витрат (фінансування) визначаються як «показники поточних і капітальних витрат з бюджетів усіх рівнів на забезпечення задоволення потреб на рівні, не нижчому від державних соціальних стандартів і нормативів»⁸⁵.

Отже, важливим чинником забезпечення оптимального рівня бюджетної безпеки є інституціональне середовище та «правила гри», які діють в економіці, у сфері публічних фінансів та правоохоронній системі. При цьому головна роль належить формальним правилам, які включають відповідні засоби, нормативно-правові акти та організаційні структури. Бюджетне законодавство України ґрунтується на принципах верховенства закону та незалежності окремих ланок бюджетної системи країни, яка повинна відповідати основним засадам справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків визначає Закон про Державний бюджет України згідно із принципами збалансованості, прозорості та відповідальності.

⁸⁴ Про державні соціальні стандарти і державні соціальні гарантії: Закон України від 05.10.2000 р. № 2017-III. URL: <http://www.rada.gov.ua>.

⁸⁵ Там само.

Відповідно, для забезпечення бюджетної безпеки необхідним є дотримання основних принципів бюджетної політики, насамперед, збалансоване законодавче та організаційне сприяння розвитку підприємницьких структур господарювання різних форм власності, консультативна та фінансова допомога з боку виконавчих органів з метою запобігання їх збитковості та збільшення обсягів власного капіталу, а також створення додаткових робочих місць. Не менш важливим принципом бюджетної політики є пошук і постійне вдосконалення форм і методів мобілізації та використання бюджетних ресурсів з метою підвищення соціальних гарантій держави в частині зростання прожиткового мінімуму, мінімальної заробітної плати, різних видів соціальної допомоги та соціального забезпечення.

1.4. Методичні підходи до оцінки бюджетної безпеки держави

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 довгостроковому 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.

Для виконання цих завдань бюджетної політики повинен здійснюватися моніторинг бюджетної безпеки за показниками, які дозволяють оцінити рівень виконання доходної частини та збалансованість доходів і видатків бюджету, співвідношення темпів росту доходів бюджету та темпів росту ВВП, ступінь фінансової децентралізації в країні та диференціацію регіонів за рівнем бюджетних видатків. Результати оцінки рівня бюджетної безпеки слугують підставою для прийняття управлінських рішень щодо аналізу, відвернення і нейтралізації реальних та потенційних загроз національним інтересам у бюджетній сфері.

З метою моніторингу рівня економічної безпеки України слід дотримуватися таких принципів формування системи індикаторів складників економічної безпеки:

- системності, за яким зміна значення кожного складника економічної безпеки або індикатора впливає на зміну інтегральної оцінки рівня економічної безпеки в цілому;

- комплексності, тобто охоплення всіх істотних складників та індикаторів безпеки, де кожний індикатор характеризує вплив фактора або їхньої групи на стан системи;

- ієрархічності, тобто ранжування індикаторів за значенням – від загальних до часткових (першу групу становлять зведені індикатори, які забезпечують повну інтегральну характеристику основних напрямів забезпечення безпеки держави, другу утворюють індикатори, які доповнюють загальні, зважаючи на вплив на стан системи);

- адекватності, якій забезпечує формування мінімального набору індикаторів досліджуваного об'єкта, що адекватно відображають реальний стан об'єкта;

- однозначності, тобто можливості трактування первинних показників як стимуляторів або дестимуляторів економічного розвитку;

- безперервності, що припускає коригування тих чи інших індикаторів системи або введення до неї додаткових індикаторів за умови надходження нових даних або розроблення нових методів розрахунку нових важливіших індикаторів, які до цього не публікувались органами державної статистики⁸⁶.

Оскільки властивості соціально-економічних явищ характеризуються, як правило, множиною ознак ($m \geq 2$), то під час упорядкування одиниць сукупності виникає необхідність агрегування усіх ознак множини в одну інтегральну оцінку.

Такий підхід доцільно застосувати й для оцінки рівня бюджетної безпеки згідно з Методикою розрахунку рівня економічної безпеки України. Методика містить такі етапи конструювання інтегральної оцінки економічної безпеки:

⁸⁶ Система економічної безпеки держави. За заг. ред. А. І. Сухорукова. К.: Стилос, 2009. 685 с, с. 366-394.

- формування множини (переліку) індикаторів;
- визначення характеристикних (оптимальних, порогових і граничних) значень індикаторів;
- нормування індикаторів;
- визначення вагових коефіцієнтів;
- розрахунок інтегрального індексу⁸⁷.

Відповідно до вказаної послідовності дослідження економічної безпеки держави першим етапом є формування переліку індикаторів та одержання оцінок їх стану за окремими складовими безпеки на основі порівняння фактичних (статистичних) значень показників з їх пороговими значеннями. Основним завданням цього етапу є формування бази даних вихідних показників, які забезпечили б коректний розрахунок фактичних і порогових значень індикаторів, що характеризують бюджетну безпеку.

З урахуванням визначених принципів у Методиці розрахунку рівня економічної безпеки України 2007 року пропонується відповідний набір з шести індикаторів бюджетної безпеки (табл. 1.3): рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет (без урахування доходів Пенсійного фонду); відношення дефіциту/профіциту державного бюджету до ВВП; покриття дефіциту зведеного бюджету за рахунок зовнішніх запозичень; відношення дефіциту/профіциту торговельного балансу до загального обсягу зовнішньої торгівлі; обсяг трансфертів з державного бюджету до ВВП; амплітуда коливань бюджетних видатків на одну особу між регіонами України⁸⁸.

У Методичних рекомендаціях щодо розрахунку рівня економічної безпеки України 2013 року система оцінки бюджетної безпеки містить лише чотири показники: відношення дефіциту/профіциту державного бюджету до ВВП; дефіцит/профіцит бюджетних і позабюджетних фондів сектора

⁸⁷ Наказ Міністерства економічного розвитку від 29.10.2013 р. № 1277 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України». URL: http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=38738.

⁸⁸ Про затвердження методики розрахунку рівня економічної безпеки України: Наказ Міністерства економіки України від 02 березня 2007 р. № 60. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0060665-07>.

загальнодержавного управління у відсотках до ВВП; рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет; відношення обсягу сукупних платежів із обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету.

Таблиця 1.3

Індикатори та порогові значення бюджетної безпеки⁸⁹

№ з/п	Індикатор	Порогове значення ($x_{\text{опт}}$)
1	Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет (без урахування доходів Пенсійного фонду), %	не більше 30
2	Відношення дефіциту, профіциту державного бюджету до ВВП, %	не більше 3
3	Покриття дефіциту зведеного бюджету за рахунок зовнішніх запозичень, %	не більше 30
4	Відношення дефіциту, профіциту торговельного балансу до загального обсягу зовнішньої торгівлі, %	не більше 5
5	Обсяг трансфертів з державного бюджету, % до ВВП	не більше 15
6	Амплітуда коливань бюджетних видатків на одну особу між регіонами України, %	не більше 30

Формування множини (переліку) індикаторів здійснюється за принципами репрезентативності (включені показники, що найбільше впливають на рівень економічної безпеки держави), достовірності (адекватно відображають стан складової безпеки) та інформаційної доступності (під час розрахунку використовуються офіційні статистичні дані)⁹⁰.

З огляду на зазначене, пропонуємо для дослідження бюджетної безпеки використовувати базовий набір індикаторів, які дозволяють врахувати основні внутрішні та зовнішні чинники впливу:

- 1) рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет (без урахування доходів Пенсійного фонду) у %;
- 2) відношення дефіциту (профіциту) державного бюджету до ВВП (%);
- 3) обсяг трансфертів з державного бюджету, % до ВВП;

⁸⁹ Там само.

⁹⁰ Наказ Міністерства економічного розвитку від 29.10.2013 р. № 1277 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України». URL: http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=38738.

- 4) відношення дефіциту (профіциту) торговельного балансу до загального обсягу зовнішньої торгівлі, %;
- 5) відношення обсягу сукупних платежів із обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету (%);
- 6) покриття дефіциту зведеного бюджету за рахунок зовнішніх запозичень (%).

Цей перелік базових індикаторів бюджетної безпеки за потреби може доповнюватися іншими показниками, які деталізують вплив відповідних явищ та процесів в умовах реформування економіки, що дозволить точніше оцінити результати інституціональних змін та їх значення для державних фінансів, бюджетотворення, перерозподілу суспільних благ.

З точки зору оцінки ефективності бюджетної політики та її спроможності забезпечити стабільність джерел доходів бюджету і повноту їх надходжень, наведений вище перелік індикаторів доцільно доповнити показником «тінізації» економіки, що певною мірою характеризує дотримання податкової дисципліни. За оцінками фахівців, граничне значення цього показника, при якому відчутно знижується ефективність регулювання економіки, стабільність державного бюджету та потенціал реформування фінансової системи, дорівнює 40% від ВВП⁹¹.

Врахувати вплив інституціональних факторів бюджетного процесу можна також доповнивши існуючу методику розрахунку інтегрального показника бюджетної безпеки держави індикаторами якості діючих інститутів. Наприклад, для оцінки результатів змін в податковому законодавстві та їх впливу на стан бюджетної безпеки доцільно використати такі індикатори, як: частка податків на доходи, прибуток та збільшення ринкової вартості у доходах державного бюджету (%); ефективна ставка ПДВ (%).

Водночас, погіршення чи покращення дотримання податкової та бюджетної дисципліни можемо оцінити за допомогою показника кількості справ

⁹¹ Власюк О.С. Тіньова економіка та її вплив на безпеку сектору державних фінансів. *Фінанси України*. 2013. №6. С. 18-25, с. 18.

щодо порушення бюджетного законодавства у розрахунку на 1 млн. осіб населення. Для оцінки ефективності проведення територіально-адміністративної реформи в Україні та визначення впливу процесів децентралізації на бюджетну безпеку держави, поряд з показниками рівня перерозподілу ВВП через зведений бюджет та відношення обсягу трансфертів з державного бюджету до ВВП, доцільно використати показник частки доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) у зведеному бюджеті (%).

Погіршення або покращення цих показників відносно критеріїв безпеки відображатиме тенденції підвищення чи зниження інституціональних загроз бюджетній безпеці. У зв'язку з цим, дослідження бюджетної безпеки повинні передбачати обґрунтування значень порогових (граничних) показників та порівняння з ними фактичних значень індикаторів.

Порогові значення визначають як граничні величини (критерії), недотримання яких перешкоджає нормальному розвитку різних сфер життєдіяльності, призводить до формування негативних і руйнівних тенденцій в економічній безпеці. Зазначені величини виступають важливим інструментом системного аналізу, прогнозування та соціально-економічного планування⁹².

Теорія економічної безпеки держави має практичне значення лише в тому випадку, коли до її складу входить система характеристик, які формують уявлення про критичний (межовий) стан досліджуваного явища. Наближення показників до граничних величин свідчить про зростання загроз економічній безпеці, а їх перевищення – про входження в зону нестабільності і соціальних конфліктів, іншими словами, про реальний підрив безпеки⁹³.

Як зазначають В. Геєць, М. Кизим, Т. Клебанова, О. Черняк, найвища ступінь безпеки досягається за умови, що весь комплекс показників знаходиться в діапазоні припустимих меж своїх порогових значень, а порогові значення одного показника досягаються не на шкоду іншим. Наприклад, зниження темпу

⁹² Александрова О. Ю. Система індикаторів оцінки економічної безпеки. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2010. № 30. С. 34–37, с. 35.

⁹³ Там само.

економічного зростання до певного рівня не повинно призводити до підвищення безробіття вище припустимої межі, а збільшення дефіциту бюджету – до повного заморожування капіталовкладень і зниження рівня виробництва⁹⁴.

Окрім того, порівняння фактичних значень індикаторів з їх граничними значеннями та проведення на цій основі аналізу бюджетних проблем за встановленими параметрами формує загальне уявлення про становище бюджетної безпеки і не дозволяє формалізувати значення її рівня у часі з метою відстеження динамічних тенденцій. Тому для одержання числового інтегрального значення бюджетної безпеки держави оберемо методику, яка ґрунтується на теорії «адитивної цінності», згідно з якою цінність цілого дорівнює сумі цінностей його складових. Якщо ознаки множини мають різні одиниці вимірювання, то адитивне агрегування потребує приведення їх до однієї основи, тобто попередньої нормалізації, а вектор первинних ознак $[x_1, x_2, \dots, x_m]$ замінюється вектором нормалізованих значень $[z_1, z_2, \dots, z_m]$ ⁹⁵.

Якщо x_{ij} – деякі показники, $j=1, \dots, m$; $i=1, \dots, n$, які в сукупності характеризують бюджетну сферу, то інтегральний показник бюджетної безпеки повинен мати вигляд лінійної згортки:

$$I_i = \sum_{j=1}^m a_{ij} z_{ij}, \quad (1.1)$$

де a_{ij} – вагові коефіцієнти, що визначають ступінь внеску j -го показника в інтегральний показник бюджетної безпеки;

z_{ij} – нормалізовані значення вхідних показників x_{ij} .

Цей показник дорівнює 1 тоді, коли всі x_{ij} набувають «найкращих», або оптимальних, значень, і 0 тоді, коли всі показники «найгірші».

Вимоги до a_{ij} та z_{ij} :

усі a_{ij} задовольняють такі умови:

⁹⁴ Моделювання економічної безпеки: держава, регіон, підприємство: монографія / В. М. Геець, М. О. Кизим, Т. С. Клебанова, О. І. Черняк та ін. / за ред. В. М. Гейця Харків: ІНЖЕК, 2006. 240 с, с. 34.

⁹⁵ Про затвердження методики розрахунку рівня економічної безпеки України: Наказ Міністерства економіки України від 02 березня 2007 р. № 60. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0060665-07>.

$$0 \leq a_{ij} \leq 1, \quad (1.2)$$

$$\sum_j a_{ij} = 1, \quad (1.3)$$

кожен із z_{ij} є нормалізованим, тобто $0 \leq z_{ij} \leq 1$, причому $z_{ij} = 1$ відповідає оптимальному значенню, а $z_{ij} = 0$ – найгіршому.

В процесі формування ознакового простору (множини індикаторів) важливо забезпечити інформаційну односпрямованість показників x_i . З цією метою показники поділяють на стимулятори дестимулятори та двопорогові показники (індикатори змішаного типу).

Під показниками-стимуляторами необхідно розуміти ті показники, які здійснюють позитивний вплив на рівень економічної безпеки. За характером своєї дії вони сприяють покращенню стану безпеки. В динамічному вимірі за швидкого зростання показники-стимулятори сприяють формуванню високих значень інтегрального показника економічної безпеки.

Збільшення значень показників-дестимуляторів, на відміну від попереднього типу індикаторів, призводить до зниження рівня економічної безпеки. В цьому проявляється їх занижувальний (дестимулюючий) вплив на інтегральний показник економічної безпеки.

Запропоновані показники оцінки рівня бюджетної безпеки держави можна розділити на три групи: стимулятори (С – тобто показники, які мають прямо пропорційний зв'язок із рівнем бюджетної безпеки), дестимулятори (В – показники, що характеризуються обернено пропорційним зв'язком із рівнем бюджетної безпеки) та індикатори змішаного типу (А – показники, котрі за певних обставин можуть проявляти себе як стимулятори, а за інших обставин – як дестимулятори).

Таким чином, із запропонованих індикаторів бюджетної безпеки слід віднести до групи А:

- відношення дефіциту (профіциту) державного бюджету до ВВП;
- відношення дефіциту (профіциту) торговельного балансу до загального обсягу зовнішньої торгівлі.

До групи В віднесемо показники-дестимулятори бюджетної безпеки:

- відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету;
- рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет (без урахування доходів Пенсійного фонду);
- рівень "тінізації" економіки;
- обсяг трансфертів з державного бюджету до ВВП;
- частка зовнішніх запозичень у структурі джерел фінансування дефіциту бюджету.

Показниками стимуляторами (група С) є:

- частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України;
- частка податків на доходи, прибуток та збільшення ринкової вартості у доходах державного бюджету.

У методиці оцінки рівня економічної безпеки України пропонується метод нормування індикаторів економічної безпеки, який передбачає перехід до такого масштабу вимірювань, за якого «найкращому» значенню показника відповідає 1, а «найгіршому значенню» – 0.

Відповідно до методики розрахунку рівня економічної безпеки діапазон значень кожного індикатора слід вимірювати від 0 до 100 (відсотків) та розділяти на п'ять інтервалів:

$$(Y_0, Y_{\text{крит}}), (Y_{\text{крит}}, Y_{\text{небезп}}), (Y_{\text{небезп}}, Y_{\text{нездв}}), (Y_{\text{нездв}}, Y_{\text{здв}}), (Y_{\text{здв}}, Y_{\text{опт}}),$$

де: Y_0 – значення індикатора, яке характеризується як мінімальний або абсолютно небезпечний рівень безпеки та за якого рівень бюджетної безпеки дорівнює 0;

$Y_{\text{крит}}$ – значення індикатора, яке характеризується як критичний рівень безпеки та за якого рівень бюджетної безпеки дорівнює 0,2, або 20% оптимального значення;

$Y_{\text{небезп}}$ – значення індикатора, яке характеризується як небезпечний рівень безпеки та за якого рівень бюджетної безпеки дорівнює 0,4, або 40% оптимального значення;

$U_{\text{нездв}}$ – значення індикатора, яке характеризується як незадовільний рівень безпеки та за якого рівень бюджетної безпеки дорівнює 0,6, або 60 % оптимального значення;

$U_{\text{здв}}$ – значення індикатора, яке характеризується як задовільний рівень безпеки та за якого рівень бюджетної безпеки дорівнює 0,8, або 80% оптимального значення;

$U_{\text{опт}}$ – значення індикатора, яке характеризується як оптимальний рівень безпеки та за якого рівень бюджетної безпеки дорівнює 1 або 100%, тобто дорівнює оптимальному значенню⁹⁶.

Порядок нормування індикаторів визначається методикою розрахунку рівня економічної безпеки України і передбачає розрахунок нормованих значень показників-стимуляторів як відношення індикатора, розрахованого на основі статистичних даних, до граничного значення цього індикатора:

$$Z_{i1} = \begin{cases} x_i / x_{\text{онм}}, \text{ якщо } x_i \in \text{стимулятором, при цьому } z_{i,1} = 1 \text{ при } x_i = x_{\text{онм}}; \\ x_{\text{онм}} / x_i, \text{ якщо } x_i \in \text{дестимулятором, при цьому } z_{i,1} = 1 \text{ при } x_i = x_{\text{онм}}. \end{cases} \quad (1.4)$$

де: x_i – значення індикатора, розраховане за даними регіональних статистичних управлінь, $x_{\text{онм}}$ – порогове значення індикатора⁹⁷.

Для показників-дестимуляторів застосовується обернене співвідношення: граничне значення індикатора поділити на статистичне значення цього показника.

На думку А. Сухорукова та Ю. Харазішвілі, за такого підходу до нормування показників, якщо поточні значення індикатора перевищують $x_{\text{онм}}$ (або є нижчими за $x_{\text{онм}}$), нормалізовані значення Z_{i1} будуть більше 1, що порушує прийняті межі зміни показників від 0 до 1. За такого підходу під час визначення показників-дестимуляторів не враховується, наскільки нижчим є статистичне значення показника від граничного, що також могло б істотно вплинути на

⁹⁶ Наказ Мінекономрозвитку від 29.10.2013 р. № 1277 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України». URL: http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=38738.

⁹⁷ Про затвердження методики розрахунку рівня економічної безпеки України: Наказ Міністерства економіки України від 02 березня 2007 р. № 60. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0060665-07>.

інтегральний показник. Тому автори пропонують проводити нормалізацію індикаторів за максимальним (для стимуляторів) або мінімальним (для дестимуляторів) значенням індикаторів, а не за оптимальними значеннями⁹⁸.

З метою усунення вказаних недоліків застосуємо модифікований підхід до нормування статистичних показників, за якого для показників-стимуляторів як нормувальне значення обираємо максимальне значення показника, а для показників-дестимуляторів – мінімальне значення за досліджуваний період. Таким чином, нормування статистичних показників здійснюватимемо за формулами (1.5) і (1.6), що дозволить повністю врахувати позитивні і негативні тенденції в бюджетній сфері при розрахунку інтегрального показника бюджетної безпеки:

$$X_{\text{норм}_i}^S = \frac{X_{\text{стат}_i}}{X_{\text{max}}}, \quad (1.5)$$

$$X_{\text{норм}_i}^D = \frac{X_{\text{min}}}{X_{\text{стат}_i}}, \quad (1.6)$$

де: $X_{\text{стат}_i}$ – статистичне значення індикатора бюджетної безпеки держави; $X_{\text{норм}_i}^S$ – нормалізоване значення показника-стимулятора бюджетної безпеки держави; $X_{\text{норм}_i}^D$ – нормалізоване значення показника-дестимулятора бюджетної безпеки держави; X_{max} – максимальне значення індикатора бюджетної безпеки за досліджуваний період; X_{min} – мінімальне значення індикатора бюджетної безпеки за досліджуваний період.

Для визначення вагових коефіцієнтів (a_i) згідно з Методикою оцінки рівня економічної безпеки України використовується модель головних компонент, у якій зв'язок між первинними ознаками і компонентами описується як лінійна комбінація:

$$Y_i = \sum_j^m c_{ij} \cdot G_j, \quad (1.7)$$

⁹⁸ Сухоруков А. Харазішвілі, Ю. М. Теоретико-методологічний підхід до інтегральної оцінки та регулювання рівня економічної безпеки держави. *Банківська справа*. 2011. №4. С. 13–32, с. 16.

де: Y_i – стандартизовані значення i -ої ознаки з одиничними дисперсіями, сумарна дисперсія дорівнює кількості ознак m ; c_{ij} – внесок j -ої компоненти в сумарну дисперсію множини показників i -ої сфери⁹⁹.

Компоненти G_j визначаються згідно з лінійною залежністю:

$$G_j = \sum_i^m d_{ij} \cdot x_{ij}, \quad (1.8)$$

де d_{ij} – факторні навантаження; x_{ij} – вхідні дані.

Вагові коефіцієнти a_i розраховуються за формулою:

$$a_{ij} = \frac{c_{ij} \cdot |d_{ij}|}{\sum_j^m c_{ij} \cdot |d_{ij}|}. \quad (1.9)$$

Побудова моделі головних компонент здійснюється за допомогою програми «Statistica» (модуль «Факторний аналіз») і передбачає: розрахунок кореляційної матриці; виокремлення головних компонент і розрахунок факторних навантажень; ідентифікацію головних компонент.

Іншим недоліком наявної методики оцінки економічної безпеки України, затвердженої Міністерством економіки України, є відсутність обґрунтованих меж значень інтегрального показника, які би дозволяли визначити кризовий, загрозливий чи нормальний стан економічної безпеки.

Розрахувавши інтегральний показник бюджетної безпеки, необхідно визначити, наскільки його значення в певний період відповідає критеріям економічної безпеки. У зв'язку з цим постає завдання встановити значення проміжків стану безпеки, що відповідають нормальному, передкризовому та кризовому станам. У науковій літературі обґрунтовано декілька різних підходів до класифікації станів економічної безпеки держави та визначення їх граничних меж. При цьому крайні граничні стани економічної безпеки соціально-економічної системи переважно визначаються як небезпека ($I_{Ек.безп.}=0$) та безпека ($I_{Ек.безп.}=1$).

⁹⁹ Про затвердження методики розрахунку рівня економічної безпеки України: Наказ Міністерства економіки України від 02 березня 2007 р. № 60. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0060665-07>.

У Методичних рекомендаціях щодо розрахунку рівня економічної безпеки України визначено відповідні рівні економічної та бюджетної безпеки залежно від типу індикатора та його динаміки (рис. 1.6).

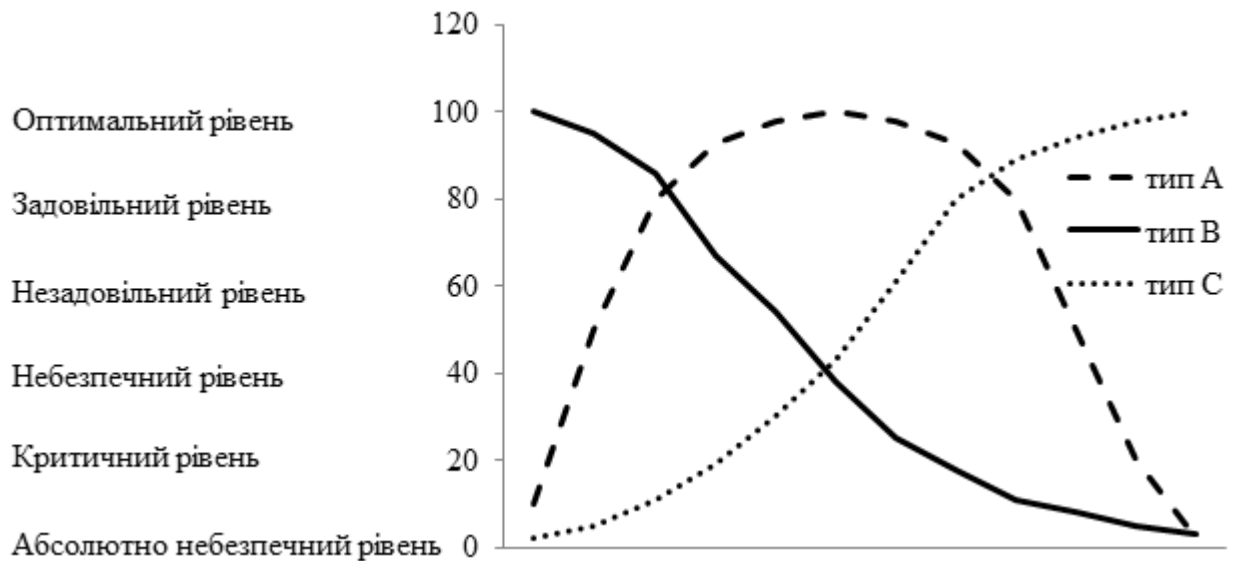


Рис. 1.6. Діапазон характеристик значень рівнів безпеки за різними типами індикаторів¹⁰⁰.

При цьому звернемо увагу на те, що згідно даної методики оптимальний рівень безпеки ототожнюється з максимальним, хоча на практиці вони можуть не співпадати, а згідно базового положення теорії безпеки соціально-економічних систем досягнення максимального рівня безпеки (1 або 100%) призводить до припинення існування системи.

У зв'язку із зазначеним, ключовим аспектом здійснення якісної трансформації системи є управління складовими елементами та їх взаємовідношенням, тобто управління процесом модернізації структури. Як стверджує В. Ляшенко, з позицій кібернетики «управління – це процес, спрямований на приведення до потрібного ступеню хаосу, ентропії з метою підвищення функціональних якостей системи, в цьому сенсі управління головним чином орієнтовано на прогресивний розвиток системи»¹⁰¹. З іншого боку, поняття

¹⁰⁰ Там само

¹⁰¹ Ляшенко В.И. Регулирование развития экономических систем: теория, режимы, институты: монография. Донецк: ДонНТУ. 2006. 668 с., с. 13.

ентропії системи Г. Мінаєв ототожнює з поняттям «рівень безпеки»¹⁰² і визначає зміну безпеки середовища (dS) через відношення кількісної зміни небезпеки (dN) до величини інтересу системи (I):

$$dS = \frac{dN}{I}. \quad (1.10)$$

Як показано на рис. 1.7, рівень безпеки системи змінюється між мінімальним ($S=0$) та максимальним ($S=1$) значенням. За умови досягнення системою вказаних граничних значень рівня безпеки, вона перестає функціонувати. Крім цього, граничне значення $S=1$ характеризується фоновим рівнем небезпеки N_f внаслідок генерування небезпек і загроз в процесі взаємодії елементів системи без врахування людського чинника.

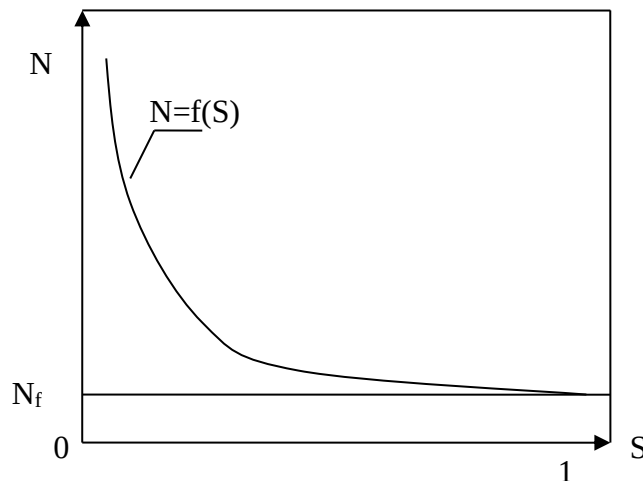


Рис. 1.7. Зміна небезпеки системи $N=f(S)$ ¹⁰³

Розглянута залежність зміни небезпеки середовища свідчить про те, що не завжди зміни в структурі системи забезпечують покращення якісних системних характеристик. Порушення рівноважного стану системи може відбуватися під дією внутрішніх і зовнішніх чинників, які й призводять до якісних змін в її структурі з негативними наслідками. Крім того, в самій системі можуть відбуватися внутрішньосистемні зміни, що погіршують якість системи. Тому

¹⁰² Мінаєв Г.А.Безопасность организации: Учебник. К.: КНТ, 2009. 440 с., с. 325.

¹⁰³ Мінаєв Г.А.Безопасность организации: Учебник.- К.: КНТ, 2009.- 440 с., с. 324

управління системою повинно здійснюватися з урахуванням критеріїв економічної безпеки її розвитку.

Так, З. Герасимчук та Н. Вавдіюк для визначення проміжних станів, які характеризують економічний ризик та економічну загрозу безпеці соціально-економічної системи будь-якого рівня, пропонують використовувати правило «золотого поділу», суть якого полягає в пропорційному відношенні, близькому до 0,618:0,382. Відповідно автори виділяють такі стани економічної безпеки на проміжку від 0 до 1:

- значенням від 0 до 0,382 відповідає стан економічної небезпеки;
- від 0,383 до 0,618 – стан економічної загрози;
- від 0,619 до 0,854 – стан економічного ризику;
- від 0,855 до 1 – стан економічної безпеки¹⁰⁴.

Проте, вважаємо застосування такого підходу за умов нормування показників за максимальним і мінімальним значеннями недоцільним, оскільки це призводить до втрати зв'язку результатів оцінки рівня безпеки з критеріальними значеннями (оптимальним, граничним, пороговим).

Уникнути цього недоліку можна, застосовуючи підхід до визначення граничних і проміжних станів економічної безпеки, який передбачає встановлення нижнього порогу ($y^H_{пор}$), нижньої норми ($y^H_{онм}$), верхньої норми ($y^B_{онм}$), верхнього порогу ($y^B_{пор}$) для порогових значень показників, указаних у методиці оцінки економічної безпеки держави чи обґрунтованих за допомогою експертного методу. Нормування оптимальних і порогових значень щодо нормувальних показників (x^H) (максимальних – для індикаторів-стимуляторів і мінімальних – для індикаторів-дестимуляторів) та розрахунок на цій основі інтегральних показників бюджетної безпеки для оптимальних і порогових значень дозволить установити межі різних рівнів стану економічної безпеки держави (табл. 1.4).

¹⁰⁴ Герасимчук З.В., Вавдіюк Н.С. Економічна безпека регіону: діагностика та механізм забезпечення: монографія. Луцьк: Надстир'я, 2006. 244 с, с. 66.

Такий поділ станів економічної безпеки ґрунтується на розумінні того, що істотне зростання значень показників-стимуляторів, як і покращення показників-дестимуляторів, не повинно відбуватися за рахунок погіршення інших індикаторів чи негативно впливати на інші складові економічної безпеки. При застосуванні цього підходу для визначення меж станів бюджетної безпеки України необхідно пам'ятати, що задовільний та незадовільний рівні безпеки хоча й вважаються гіршими за оптимальний стан, проте, є кращими, ніж загрозливий і кризовий. Незадовільний рівень бюджетної безпеки, особливо при наближенні значення інтегрального показника до максимального, тобто до 1, згідно теорії безпеки соціально-економічних систем характеризується істотним ризиком втрати стимулів до подолання загроз як основи розвитку фінансової системи.

Таблиця 1.4

Рівні економічної безпеки держави¹⁰⁵

Стан економічної безпеки	Значення інтегрального показника економічної безпеки $I_{ек.безп}$
Незадовільний	$I_{пор}^6 \leq I_{ек.безп} < 1$, де $I_{пор}^6 = \sum_{i=1}^m \frac{y_{пор_i}^6}{x^H} \cdot a_i$.
Задовільний	$I_{опт}^6 \leq I_{ек.безп} < I_{пор}^6$, де $I_{пор}^6 = \sum_{i=1}^m \frac{y_{пор_i}^6}{x^H} \cdot a_i$, $I_{опт}^6 = \sum_{i=1}^m \frac{y_{опт_i}^6}{x^H} \cdot a_i$.
Оптимальний	$I_{опт}^H \leq I_{ек.безп} < I_{опт}^6$, де $I_{опт}^H = \sum_{i=1}^m \frac{y_{опт_i}^H}{x^H} \cdot a_i$, $I_{опт}^6 = \sum_{i=1}^m \frac{y_{опт_i}^6}{x^H} \cdot a_i$.
Загрозливий	$I_{пор}^H \leq I_{ек.безп} < I_{опт}^H$, де $I_{пор}^H = \sum_{i=1}^m \frac{y_{пор_i}^H}{x^H} \cdot a_i$.
Кризовий	$0 < I_{ек.безп} < I_{пор}^H$, де $I_{пор}^H = \sum_{i=1}^m \frac{y_{пор_i}^H}{x^H} \cdot a_i$.

¹⁰⁵ Бабець І. Г. Теоретико-методичні підходи до оцінки економічної безпеки інтеррегіонального співробітництва. *Науковий вісник Чернівецького національного університету: зб. наук. праць*. Вип. 623–626. Економіка. Чернівці: Чернівецький нац. ун-т, 2012. С. 299–305, с. 302.

Оцінку ступеня впливу окремої загрози на інтегральний показник бюджетної безпеки необхідно проводити з метою виокремлення найбільш небезпечних із них і розроблення заходів щодо їх усунення чи мінімізації впливу. Методологія дослідження динамічних процесів в економічній системі та визначення чутливості параметрів на виході до зміни вхідних параметрів системи, розроблена Ю. Харазішвілі¹⁰⁶, передбачає використання коефіцієнта чутливості, що визначається як вплив відхилення незалежної змінної Δx_i на залежну змінну y :

$$U(t, x_i) = \lim_{\Delta x \rightarrow 0} \frac{y(t, x_{i,0} + \Delta x_i) - y(t, x_{i,0})}{\Delta x_i} = \frac{dy(t, x_{i,0})}{dx_{i,0}} \approx \frac{\Delta y(t, x_{i,0})}{\Delta x_{i,0}}. \quad (1.11)$$

Формула (1.11) дозволяє визначити точкову еластичність як граничне значення дугової еластичності за умови, що приріст фактора x прямує до нуля. Для уникнення неточностей і збільшення ступеня вірогідності результатів розрахунку чутливості інтегрального показника економічної безпеки до впливу кожної окремої загрози доцільно використати коефіцієнт дугової еластичності, який визначає процентну зміну функції під впливом процентної зміни аргументу:

$$E(y_{i,x_i}) = \frac{\Delta y_i}{\Delta x_i} \cdot \frac{x_i}{y_i}. \quad (1.12)$$

Інтегральний показник бюджетної безпеки (I_B) упродовж досліджуваного інтервалу часу є функцією від множини індикаторів (x_i):

$$I_B(t, x_i) = f(x_1, x_2, \dots, x_i). \quad (1.13)$$

Використовуючи функціональну залежність інтегрального показника бюджетної безпеки від множини індикаторів, вплив кожної із загроз визначаємо через коефіцієнт чутливості (еластичності) в рік t на основі підходу, обгрунтованого Кібіткіним А. та Скотаренко О.¹⁰⁷, за формулою:

$$K_q = \frac{\Delta I_B}{\Delta x_i} \cdot \frac{x_i}{I_B}, \quad (1.14)$$

¹⁰⁶ Харазішвілі Ю. М. Теоретичні основи системного моделювання соціально-економічного розвитку України: монографія. К.: Поліграф Консалтинг, 2007. 321 с., с. 115.

¹⁰⁷ Кибиткин А. И., Скотаренко О. В. Эконометрические методы оценки чувствительности экономической системы. *Вестник МГТУ*. 2010. № 1. С. 22–26.

де: ΔI_B – різниця між фактичним значенням інтегрального показника бюджетної безпеки та його значенням після зміни статистичного значення індикатора на 1%; Δx_i – величина зміни статистичного значення індикатора у %; x_i – фактичне (початкове) значення статистичного індикатора; I_B – фактичне (початкове) значення інтегрального показника бюджетної безпеки.

Отже, для оцінки стану бюджетної безпеки України доцільно застосувати модифіковану методику, яка охоплює:

- розрахунок індикаторів бюджетної безпеки України;
- нормування індикаторів відносно максимального чи мінімального значення показників;
- розрахунок інтегрального показника бюджетної безпеки;
- визначення інтервалів незадовільного, задовільного, оптимального, загрозливого та критичного стану економічної безпеки;
- визначення впливу загроз бюджетній безпеці на значення інтегрального показника.

Виявлення найістотніших чинників впливу на рівень бюджетної безпеки держави з використанням коефіцієнта чутливості (еластичності) дозволить скласти рейтинг загроз (від найбільш істотних до незначних) та обґрунтувати комплекс заходів для оптимізації тих індикаторів, до зміни яких спостерігається висока чутливість інтегрального показника бюджетної безпеки.

РОЗДІЛ 2

БЮДЖЕТНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ

В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН

2.1. Структурно-динамічні характеристики Зведеного та Державного бюджетів України в контексті економічної безпеки

Бюджет, як основний інструмент державотворення, визначає здатність держави забезпечити належний соціально-економічний розвиток суспільства, захист національних інтересів, науково-технічний прогрес, збереження навколишнього середовища. Бюджетна система України як унітарної держави складається з державного бюджету та місцевих бюджетів, які в сукупності формують зведений бюджет. Збалансованість державного та місцевих бюджетів є передумовою формування оптимальних показників зведеного бюджету і визначається ступенем раціональності структури їх доходних і видаткових частин та здатністю відповідних органів влади не допускати прорахунків попередніх бюджетних періодів у плануванні бюджету на наступний календарний рік.

Особлива роль місцевих бюджетів України, як унітарної держави, полягає у тому, що вони забезпечують реалізацію планів місцевого самоврядування щодо розвитку освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення. Бюджети є важливим інструментом перерозподілу валового внутрішнього продукту серед різних соціальних верств населення та адміністративно-територіальних одиниць, а тому від ступеня відповідності місцевих бюджетів критеріям економічної безпеки залежить ефективність функціонування бюджетної системи та реалізації фінансової політики як основи бюджетної безпеки держави.

Незважаючи на істотне зростання доходів місцевих бюджетів (з 101,1 млрд грн у 2014 р. до 233,9 млрд грн у 2018 р.), відбувається поступове скорочення частки доходів місцевих бюджетів (без врахування міжбюджетних трансфертів) у доходах зведеного бюджету України (рис. 2.1). Упродовж 2006–2016 рр.

максимальне значення частки місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України становило 26,5% у 2007 р., а мінімальне – 18,5% у 2015 р., що обумовило коливання співвідношення часток державного бюджету і місцевих бюджетів від 4,4:1 у 2015 р. до 2,8:1 у 2007 р. Відносно зростання цього показника у 2018 р. порівняно з попереднім роком може свідчити про певні позитивні зрушення в результаті проведення реформи фінансової децентралізації, проте він і далі залишається низьким, що вказує на низький ступінь участі місцевого самоврядування в розв’язанні проблем розвитку регіонів.

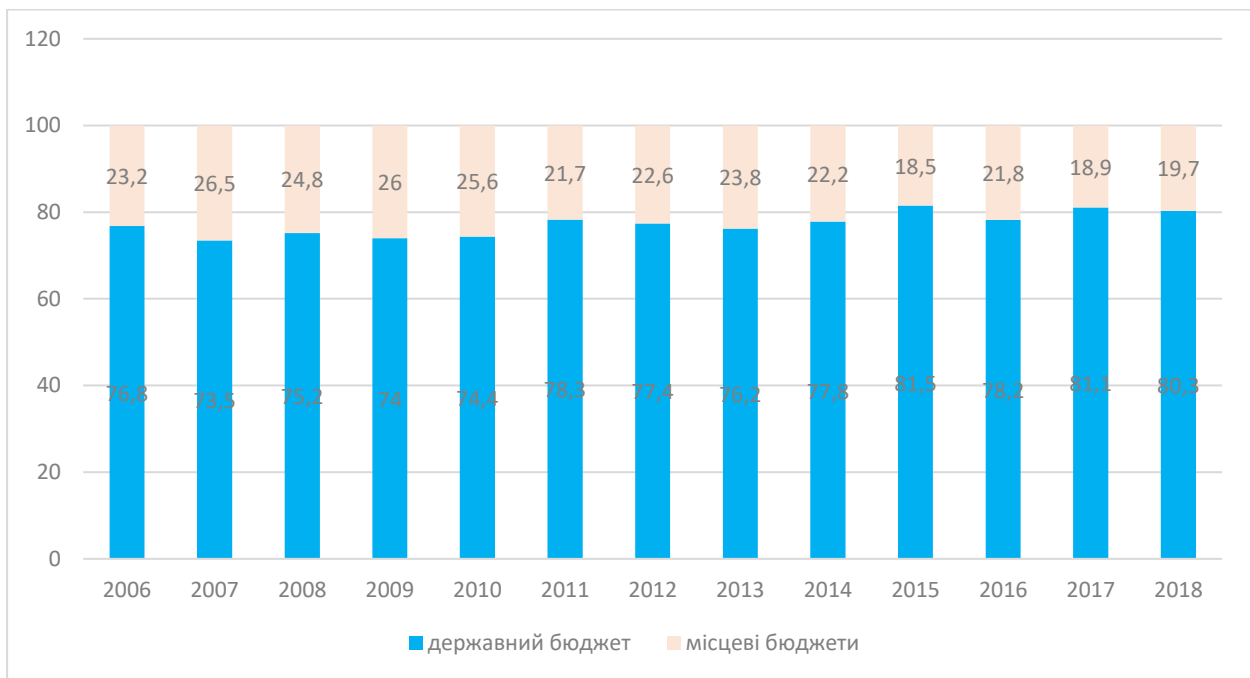


Рис. 2.1. Динаміка структури доходів зведеного бюджету України у 2006-2018 рр., %

Джерело: побудовано авторами за даними Міністерства фінансів України¹⁰⁸

У структурі видатків зведеного бюджету України частка місцевих бюджетів за досліджуваний період зросла з 41,2% у 2006 р. до 46,4% у 2017 р. та неістотно знизилася у 2018 р. до 44,5% (рис. 2.2). При цьому спостерігалось дещо

¹⁰⁸ Бюджет України 2010. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2011. 292 с.; Бюджет України 2013. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2012. 244 с.; Доходи зведеного бюджету України у 2014-2018 рр. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/cons/income/>; Виконання доходів місцевих бюджетів за січень-грудень 2018 року. URL: https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/849_1168306918-ilovepdf-compressed.pdf.

інше, порівняно з динамікою структури доходної частини Зведеного бюджету, співвідношення часток державного і місцевого бюджетів, яке змінювалося в діапазоні від 1,48:1 у 2010 р. до 1,15:1 у 2017 р. Частково така невідповідність пояснюється перерозподілом коштів між бюджетами за рахунок міжбюджетних трансфертів. Тобто трансферти з державного бюджету перевищують трансферти до державного бюджету у кілька десятків разів.

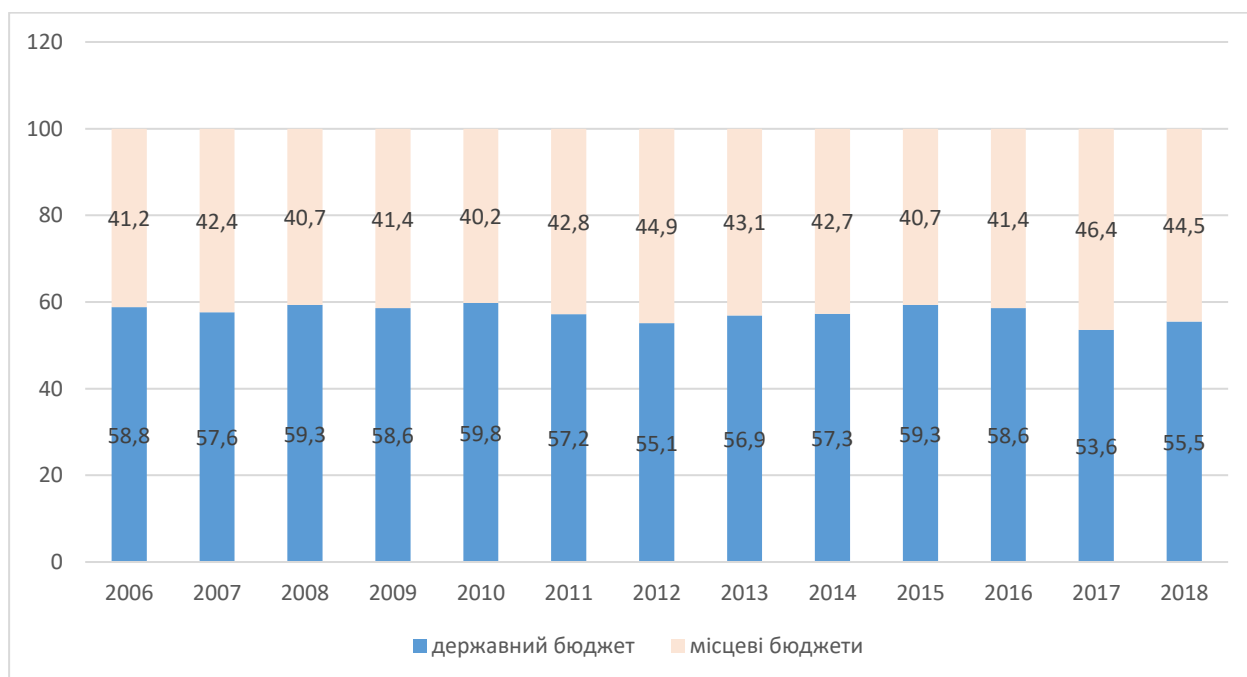


Рис. 2.2. Динаміка структури видатків зведеного бюджету України, %

Джерело: побудовано авторами за даними¹⁰⁹

У зв'язку із зазначеним вище, варто звернути увагу на динаміку міжбюджетних трансфертів та офіційних трансфертів з державного бюджету. Як видно з рис. 2.3, трансферти у вигляді реверсних дотацій з місцевих бюджетів до 2009 р. зростали, але після фінансово-економічної кризи їх обсяг істотно зменшився, а з 2012 р. знову спостерігається позитивна динаміка. За

¹⁰⁹ Бюджет України 2010. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2011. 292 с.; Бюджет України 2013. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2012. 244 с.; Доходи Зведеного бюджету України у 2014-2018 рр. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/cons/income/>; Висновки про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» Рахункова палата. http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16755386/Vysn_RP_10-4_2018.pdf?subportal=main.

досліджуваний період трансфerti з державного бюджету зросли у 8,7 раза, а трансфerti до державного бюджету – у 4,6 раза.

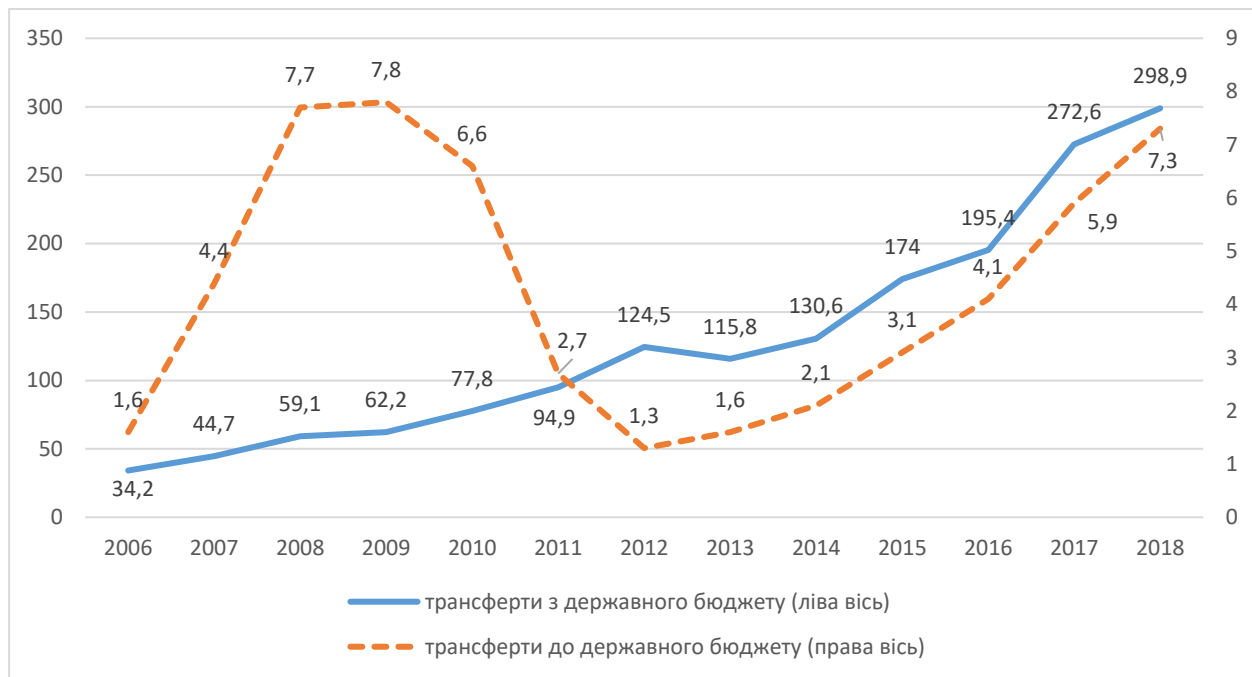


Рис. 2.3. Динаміка міжбюджетних трансфертів, млрд грн.

Джерело: побудовано авторами за даними Міністерства фінансів України¹¹⁰

При цьому зазначимо, що сталі темпи щорічного зростання офіційних трансфертів з місцевих бюджетів до державного бюджету починаючи з 2013 р. значною мірою обумовлені девальвацією національної грошової одиниці, оскільки у доларовому еквіваленті обсяг трансфертів після істотного скорочення, з 0,82 млрд дол. у 2010 р. до 0,16 млрд дол. у 2012 р., у 2018 р. зріс лише до 0,26 млрд дол., тобто в 1,6 раза.

Не менш важливим чинником зростання обсягів офіційних трансфертів до державного бюджету стали зміни системи бюджетного балансування і перехід з 2015 р. до горизонтального вирівнювання податкоспроможності бюджетів. Раніше бюджетне вирівнювання відбувалося за 10-ма податками, то для

¹¹⁰ Бюджет України 2010. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2011. 292 с.; Бюджет України 2013. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2012. 244 с.; Бюджет України 2017. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2018. 307 с., с. 149; Доходи Зведеного бюджету України у 2014-2018 рр. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/cons/income/>; Видатки державного бюджету України у 2014-2018 рр. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/expense>.

бюджетів міст воно відбувається лише за податком на доходи фізичних осіб (ПДФО), а для обласних бюджетів – ще й за податком на прибуток¹¹¹.

Як зазначає Власюк О., нова система вирівнювання є стимулюючою, оскільки для вирівнювання спроможності інших територій (а не на користь державного бюджету) вилучається лише 50% коштів бюджетів-донорів¹¹². Це підтверджує Слобожан О., який наводить дані про зменшення частки дотаційних місцевих бюджетів з 96,3% у 2014 р. до 72,5% у 2017 р., зростання частки бюджетів-донорів за цей же період з 3,7% до 16,2% та збільшення частки збалансованих бюджетів до 11,3% у 2017 р.¹¹³

Горизонтальна система вирівнювання податкоспроможності вважається прогресивнішою, ніж система бюджетного балансування, через створення стимулів для місцевих органів влади до залучення додаткових надходжень та розширення бази оподаткування, а також дозволяє збільшити частку доходів, що залишаються для розвитку громади, забезпечує вищий ступінь свободи вибору проектів розвитку для фінансування і, водночас, посилює відповідальність органів місцевого самоврядування за прийняті управлінські рішення.

Результати аналізу динаміки доходів зведеного бюджету України за період 2006-2018 рр. (без урахування зміни споживчих цін та девальвації національної грошової одиниці) свідчать про їх зростання у 6,9 раза, а видатки – у 7,1 раза. Швидке зростання видатків супроводжувалося збільшенням обсягів кредитування у 8,3 раза, внаслідок чого дефіцит зведеного бюджету зріс у 16,9 раза (додаток Б, табл. Б.1).

Зниження і доходів, і видатків спостерігалось у 2009 р. та 2013 р., що обумовлено в першому випадку наслідками світової фінансово-економічної кризи, а в другому – початком антитерористичної операції на сході України. Відповідно й

¹¹¹ Маркович Г. Який новий механізм бюджетного вирівнювання. URL: http://probudget.org.ua/news/byudjetne-pitannya-scho-finansova-detsentralizatsiya-prinese-regionam-u-2018-rotsi_526/.

¹¹² Власюк О.С. Реформа бюджетної децентралізації в Україні: результати, ризики та перспективи. Регіональна економіка. 2017. № 2. С. 39-45. с. 41.

¹¹³ Слобожан О. Кількість дотаційних місцевих бюджетів знизилася завдяки децентралізації на 24%. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/4418>.

кредитування у 2014 р. зросло у 9,3 рази, коли надходили значні обсяги допомоги з-за кордону. Таким чином, під впливом інституціональних проблем, скорочення промислового виробництва, зростання тіньового сектора економіки, нестабільної військово-політичної ситуації в країні, дефіцит зведеного бюджету має тенденцію до зростання і за період 2006-2018 рр. збільшився у 17 разів, лише у 2015 р. та 2017 р. він незначно зменшувався за рахунок залучення зовнішніх запозичень. Аналогічними змінами характеризуються доходи і видатки державного та місцевих бюджетів (додаток Б, табл. Б.1).

Порівняння динаміки зведеного бюджету України у національній валюті та доларах США, застосоване нами для нівелювання впливу інфляційних процесів, дозволило виявити таку розбіжність: у національній валюті доходи і видатки мають тенденцію до зростання, а у іноземній – спостерігається коливна динаміка, яка є, насамперед, наслідком девальвації гривні по відношенню до долара під час виникнення кризових ситуацій в національній економіці під впливом зовнішніх фінансових та геополітичних чинників та внутрішніх загроз інституціонального характеру (рис. 2.4).

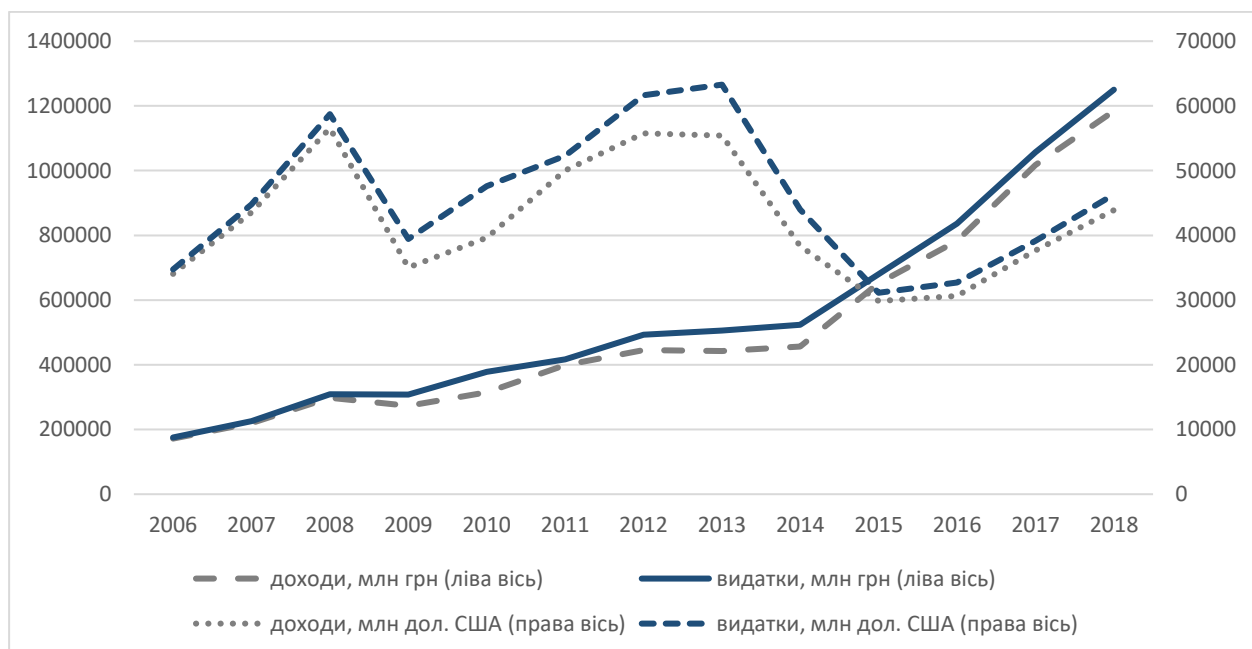


Рис. 2.4. Динаміка доходів і видатків зведеного бюджету України

Джерело: розраховано та побудовано авторами за даними Міністерства фінансів України¹¹⁴

Так, упродовж 2006-2008 рр. спостерігався період економічного піднесення, який, своєю чергою, відобразився у зростанні доходів і видатків (у іноземній валюті) зведеного бюджету та відносно невеликих обсягах бюджетного дефіциту. Різке зниження обсягів бюджетних доходів і видатків у 2009 р. відбулося внаслідок фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр., але вже з 2010 р. економіка України почала виходити з кризи, доходна і видаткова частини бюджету почали збільшуватися, хоча розміри дефіциту зведеного бюджету істотно перевищували докризовий рівень. Політичні події кінця 2013 р. та початок військових дій на сході країни призвели до критичного зниження доходів і видатків у 2014-2015 рр., і лише з 2017 р. спостерігається їхня зростаюча динаміка.

Доходи державного бюджету України формуються переважно за рахунок податкових (близько 70–80% в окремі роки) та неподаткових (від 16% до 27%) надходжень (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Структура доходів державного бюджету України, %

Статті доходів	Роки						Абсолютна зміна 2018 р. проти 2006 р., ± процентні пункти
	2008	2010	2012	2014	2016	2018	
Податкові надходження	72,45	69,35	79,39	78,46	81,76	81,22	8,77
Неподаткові надходження	22,81	27,04	19,73	19,14	16,82	17,74	-5,07

¹¹⁴ Бюджет України 2010. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2011. 292 с.; Бюджет України 2013. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2012. 244 с.; Бюджет України 2014. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2015. 308 с.; Бюджет України 2015. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2016. 308 с.; Бюджет України 2016. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2017. 316 с.; Зведений бюджет України у 2018 р. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/cons/>.

Доходи від операцій з капіталом	0,92	0,24	0,36	0,25	0,03	0,07	-0,85
Кошти від закордонних країн і міжнародних організацій	0,06	0,13	0,06	1,51	0,67	0,16	0,1
Цільові фонди	0,44	0,48	0,07	0,05	0,05	0,02	-0,42
Офіційні трансферти	3,32	2,75	0,39	0,59	0,68	0,79	-2,53
Всього доходів	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0

Джерело: розраховано авторами за даними Міністерства фінансів України¹¹⁵

Інші види доходів державного бюджету, такі як доходи від операцій з капіталом, цільові фонди, офіційні трансферти, надходження від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій, становлять незначну частку у загальних доходах. Варто зауважити, що у 2016-2018 рр. відбулося зростання частки податкових надходжень, що певною мірою обумовлено результатами проведення реформи децентралізації, згідно якої з 2015 р. до державного бюджету стали зараховувати 25% податку на доходи фізичних осіб, тоді як до 2015 р. весь обсяг цього податку надходив до місцевих бюджетів.

У структурі податкових надходжень до державного бюджету України (табл. 2.2) переважають внутрішні податки на товари та послуги (понад 50%) та податки на доходи, прибуток та на збільшення ринкової вартості (понад 20%). Найбільшим джерелом податкових надходжень залишається податок на додану вартість, проте його частка у структурі державного бюджету знизилася у 2018 р. до 40,36%, що, поряд із зменшенням частки податку на прибуток підприємств більше ніж удвічі, відображає негативні тенденції скорочення вітчизняного виробництва товарів. Крім цього, враховуючи кумулятивний індекс споживчих цін (261% з 2010 р.), ПДВ у порівняних цінах 2010 р. становив лише 145723 млн грн, що лише в 1,6 раза більше порівняно з 2010 р.

¹¹⁵ Бюджет України 2010. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2011. 292 с.; Бюджет України 2013. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2014. 244 с.; Бюджет України 2014. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2015. 308 с.; Доходи державного бюджету України у 2014-2018 рр. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/income/>.

Водночас у структурі податкових надходжень до державного бюджету спостерігається зростання частки акцизного податку із ввезених на територію України товарів до 5,14%, що обумовлене збільшенням обсягів імпортованих товарів та зростанням імпортової залежності нашої країни. Окрім зростання частки акцизного податку на імпортовані товари, також зросла частка рентної плати та плати за використання природних ресурсів (на 3,12 п. п. або у 15 разів у вартісному вимірі). Динаміка зазначених платежів характеризується зростаючою тенденцією, проте, у цінах 2010 р. їх обсяг у 2018 р. становив 17613,1 млн грн і збільшився лише у 6 разів порівняно з 2010 р.

Таблиця 2.2

Структура податкових надходжень до державного бюджету України

Податкові надходження	2010 р.		2018 р.		Відхилення 2018 р. від 2010 р.	
	вартість, млн грн	частка, %	вартість, млн грн	частка, %	вартості, рази	структури, п. п.
<i>Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості</i>	39 969,2	23,95	188 624,1	20,32	4,72	-3,63
в тому числі:						
- податок на доходи фізичних осіб	-	-	91 741,8	9,88	-	-
- податок на прибуток підприємств	39 969,2	23,95	96 882,3	10,44	2,42	- 13,51
<i>Рентна плата та плата за використання природних ресурсів</i>	2 928,9	1,76	45 265,7	4,88	15,45	3,12
<i>Внутрішні податки на товари та послуги</i>	114 302,4	68,50	493 360,6	53,16	4,32	-15,34
в тому числі:						
- податок на додану вартість	86 315,9	51,73	374 508,2	40,36	4,34	-11,37
- акцизний податок із вироблених в Україні товарів	23 019,9	13,79	71 143,8	7,67	3,09	-6,12
- акцизний податок із ввезених на територію України товарів	4 600,8	2,76	47 708,6	5,14	10,37	2,38
<i>Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції</i>	9 071,9	5,44	26 560,4	2,86	2,93	-2,58
в тому числі:						
- ввізне мито	8 556,4	5,13	26 560,4	2,86	3,10	-2,27
- вивізне мито	294,8	0,18	516,2	0,06	1,75	-0,12

<i>Всього податкових надходжень</i>	166 872,2	100,00	928108,3	100,0	5,56	-
-------------------------------------	-----------	--------	----------	-------	------	---

Джерело: розраховано авторами за даними Міністерства фінансів України¹¹⁶

При цьому фахівці наголошують на зменшенні у 2016 р. рентної плати за використання природних ресурсів у порівняних цінах 1998 р. на 1,301 млрд грн порівняно з 2013 р. і на 753 млн грн – відносно 2014 р.¹¹⁷, що свідчить про неефективність існуючої моделі рентного регулювання та необхідність «прив'язати ставки рентної плати за спеціальне використання природних ресурсів, у першу чергу за користування надрами, для вітчизняних підприємств, які входять у вертикально інтегровані підприємницькі об'єднання, до нормативів плати за природні ресурси, які встановлені у високорозвинених країнах»¹¹⁸. У зв'язку із цим варто зауважити, що збільшення рентної плати є дискусійним питанням. Надмірне підвищення ставок цих платежів в умовах соціально-економічної кризи в Україні, поряд з позитивним ефектом зростання надходжень до державного бюджету, може призвести до удорожчання для остаточних споживачів природних ресурсів (наприклад, газу) або продукції, для виробництва якої вони використовуються, що, своєю чергою, буде стримувати економічне зростання.

Структура неподаткових надходжень до державного бюджету України за період 2010–2016 рр. характеризується переважанням частки доходів від власності та підприємницької діяльності (близько 50%) та власні надходження бюджетних установ (понад 30%). У динаміці частка адміністративних зборів та

¹¹⁶ Бюджет України 2010. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2011. 292 с.; Доходи державного бюджету України за статтями доходів у 2018 р. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/income/>.

¹¹⁷ Гамзіна О. Рентна плата за природні ресурси у бюджет України: реалії сьогодення. URL: http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/lib/26045/2/FMZKP_2018v1_Gamzina_O-Rental_payment_for_natural_31-33.pdf.

¹¹⁸ Голян В. Рента за природні ресурси: скільки грошей отримав держбюджет. І чому ставки рентної плати за користування ними варто переглянути. <https://mind.ua/openmind/20172923-renta-za-prirodni-resursi-skilki-groshej-otrimav-derzhbyudzhethet>.

платежів, доходів від некомерційного та побічного продажу за аналізований період скоротилась на 5,22 пункти або 3,1 рази (рис. 2.5).

Сума видатків із державного бюджету України в 2018 р. порівняно з 2008 р. зросла у 4 рази. Найбільшими темпами зростання відзначаються витрати на обслуговування державного боргу, які за досліджуваний період збільшилися у 30 разів, а їхня частка у структурі видаткової частини бюджету зросла на 14,98 п. п. (додаток Б, табл. Б.2).

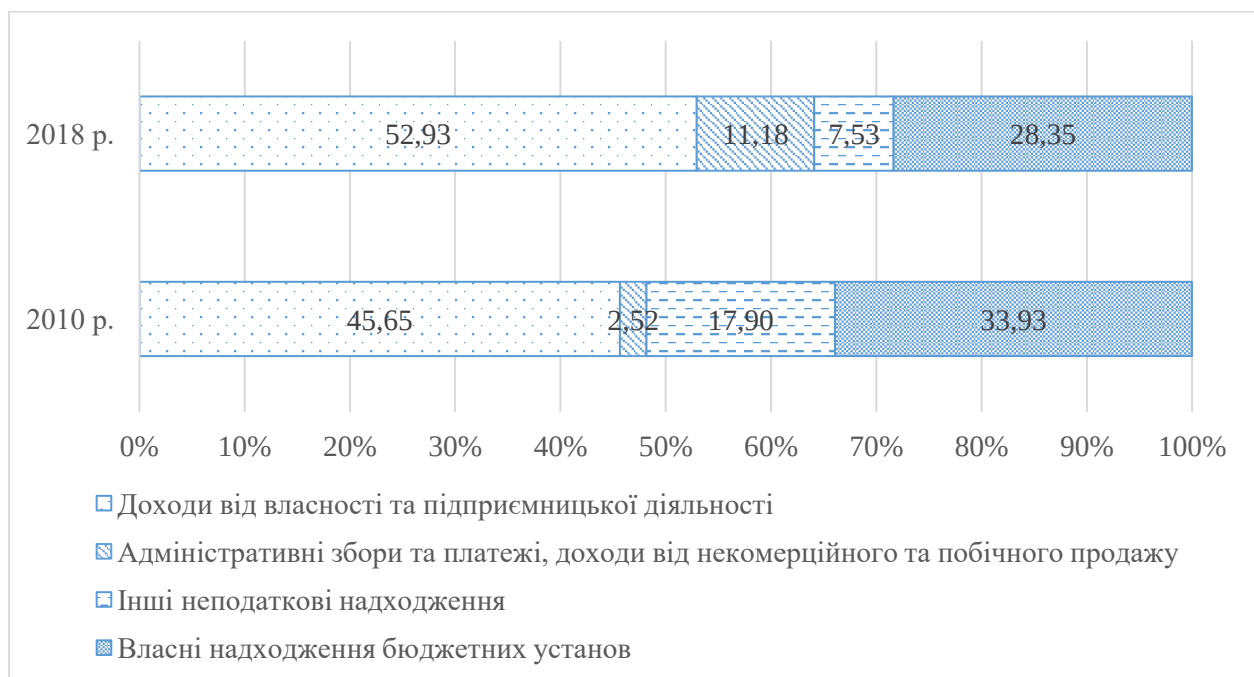


Рис. 2.5. Структура неподаткових надходжень до державного бюджету України у 2010 р. та 2018 р., %

Джерело: розраховано та побудовано авторами за даними Міністерства фінансів України¹¹⁹

Також за останні десять років відбулося істотне зростання державних витрат на оборону (у 8 разів), міжбюджетних трансфертів (у 5 разів), громадський порядок, безпеку та судову владу (у 4,6 раза), соціальний захист та соціальне забезпечення (у 3,2 раза). При цьому, за досліджуваний період частка

¹¹⁹ Бюджет України 2010. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2011. 292 с.; Доходи державного бюджету України за статтями доходів у 2018 р. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/income/>.

витрат на оборону у структурі видаткової частини державного бюджету збільшилася на 5 п. п., міжбюджетних трансфертів – на 6,11 п. п., на громадський порядок, безпеку та судову владу – на 1,68 п. п., а частка соціальних витрат – зменшилася на 4,2 п. п. (див. табл. Б.2).

Видаткова частина державного бюджету України у 2018 р. характеризувалася переважанням витрат на міжбюджетні трансферти (приблизно 30,3%), на соціальний захист та соціальне забезпечення (16,6%) і громадський порядок, безпеку та судову владу (11,86%). Найменше видатків із державного бюджету було спрямовано на фінансування заходів з охорони навколишнього природного середовища (0,53%) та на розвиток житлово-комунального господарства (0,03%). Практично незмінними в структурі державного бюджету залишаються частки видатків на забезпечення громадського порядку, безпеки та судову владу, охорону здоров'я та соціальний захист населення (табл. Б. 2).

Упродовж аналізованого періоду внаслідок зміни політичної та соціально-економічної ситуації змінилися пріоритетні напрями фінансової підтримки розвитку основних функціональних сфер держави, що відобразилося у структурних змінах видаткової частини державного бюджету. Зокрема, у 2008 р. частка витрат, пов'язаних з економічною діяльністю, становила 16,86% і була третьою за величиною після міжбюджетних трансфертів та соціальних витрат, частка видатків на освіту – 8,83%, а частки витрат на оборону та обслуговування державного боргу були відносно невеликі (4,8% та 1,55% відповідно). Упродовж 2014-2018 рр. відбулося істотне зростання витрат на оборону та обслуговування боргу. При цьому у 2018 р. значно знизилася частка витрат на підтримку економічної діяльності (до 6,45%) та на освіту (до 4,5%).

У структурі витрат з державного бюджету на економічну діяльність, яка за період 2008–2018 рр. скоротилася до мінімуму, найбільшу частку у 2008 р. становили витрати на паливно-енергетичний комплекс (37,1%), сільське, лісове та рибне господарство і мисливство (28,6%), транспорт (26,4%). У 2017 р. пріоритети змінилися, основні кошти виділялися на транспорт (44%, що більше

рівня 2008 р. на 18 п. п.) та сільське, лісове та рибне господарство і мисливство (24%). Упродовж 2016-2017 рр. уряд приділяв значну увагу ремонту доріг, що і обумовило такі зміни у структурі витрат на економічну діяльність.

Загалом серед витрат із державного бюджету на економічну діяльність значного скорочення зазнали два напрями: витрати на сільське, лісове та рибне господарство і мисливство і витрати на паливно-енергетичний комплекс. Разом з цим упродовж десяти років залишається на низькому рівні частка витрат на фундаментальні та прикладні дослідження і розробки в галузях економіки, розвиток промисловості та будівництво, а частка витрат на зв'язок, телекомунікації та інформатику не перевищує 0,2%.

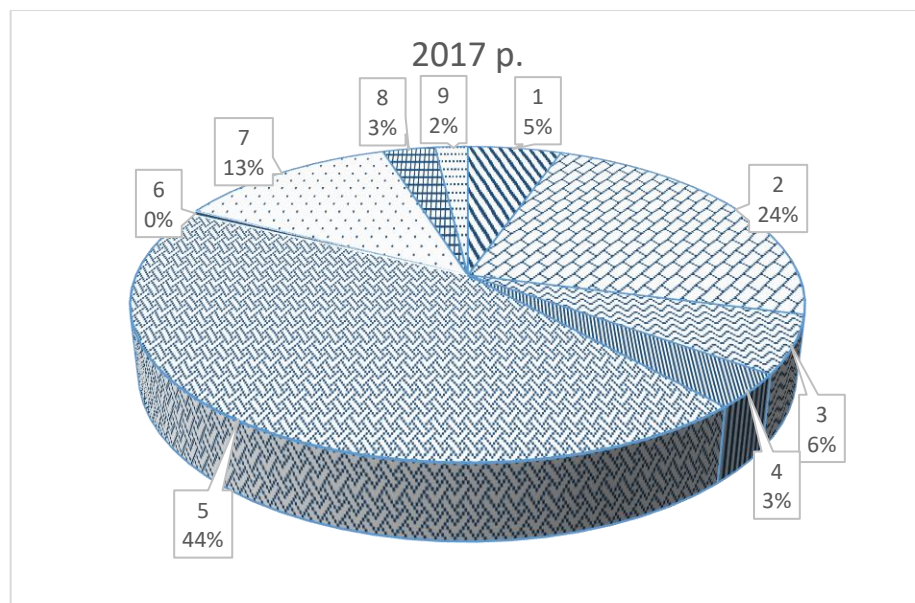
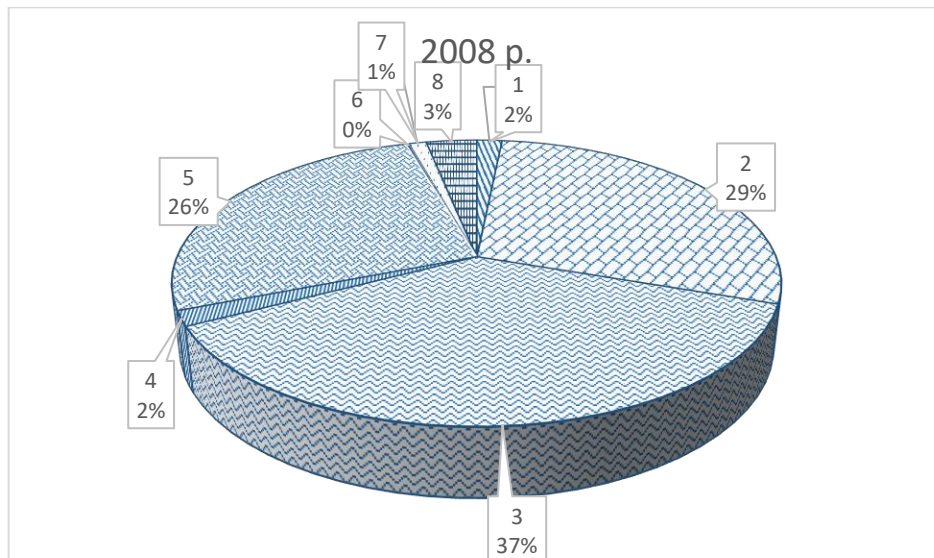


Рис. 2.6. Структура видатків державного бюджету України на економічну діяльність

Джерело: розраховано та побудовано авторами за даними Міністерства фінансів України¹²⁰

1 – загальна економічна, торговельна та трудова діяльність; 2 – сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство; 3 – паливно-енергетичний комплекс; 4 – інша промисловість та будівництво; 5 – транспорт; 6 – зв'язок, телекомунікації та інформатика; 7 – інші галузі економіки; 8 – фундаментальні та прикладні дослідження і розробки в галузях економіки; 9 – інша економічна діяльність.

Законом України «Про державний бюджет» у 2019 р. видатки на економічну діяльність заплановані на рівні 2018 р. Рівень бюджетного фінансування економічної діяльності в Україні складає 4,5% від ВВП і залишається нижчим порівняно з країнами Центрально-Східної Європи (в середньому 5,4% від ВВП), а серед держав ЦСЄ лише Литва має нижчий рівень цих видатків (3% від ВВП), ніж Україна¹²¹.

Зростаюча тенденція витрат на розбудову дорожньої інфраструктури, що була започаткована у 2017 р., продовжиться й у 2019 р. завдяки запланованому у Законі України «Про Державний бюджет України на 2019 р.» збільшенню бюджетного фінансування дорожнього фонду на 21% порівняно з 2018 р.- до 37,5 млрд грн. З цієї суми заплановано виділити 30,5 млрд грн Укравтодору (з яких 8,5 млрд грн призначено на погашення боргових зобов'язань) та 17,7 млрд грн - субвенцій місцевим бюджетам на будівництво і ремонт місцевих доріг і вулиць.

Збережеться спадна тенденція у фінансуванні розвитку сільського господарства – видатки з державного бюджету скоротяться з 7,3 млрд грн у 2018 р. до 6,9 млрд грн у 2019 р.¹²² Видатки держбюджету на фінансування діяльності аграрного сектору заплановані у 2019 р. в обсязі 17,0 млрд грн, що на 9,1% більше попереднього року. Ці кошти призначені для державної підтримки розвитку тваринництва (4 млрд грн), організації роботи Державного комітету

¹²⁰ Бюджет України 2010. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2011. 292 с.; Бюджет України 2017. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2018. 308 с.

¹²¹ Піонтківська І., Солтисьяк Р. Коротко про головне в проекті бюджету – 2019. URL: <https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/>.

¹²² Закон України «Про Державний бюджет України на 2019 р.» № 2629-VIII від 28.02.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>.

України у справах захисту прав споживачів (2,5 млрд грн), компенсації вартості сільськогосподарської техніки та обладнання вітчизняного виробництва (1,4 млрд грн), формування Державного інтервенційного фонду для забезпечення продовольчої безпеки населення (0,9 млрд грн). На думку Я. Жаліла та А. Дешко, державна підтримка аграрного сектору сприятиме його структурним змінам, зокрема деолігархізації та структурній диверсифікації¹²³.

Скорочення багатьох статей видатків державного бюджету обумовлене його перманентною дефіцитністю, що, своєю чергою, потребує залучення додаткового фінансування. До основних джерел фінансування дефіциту державного бюджету відносяться внутрішні та зовнішні запозичення. На рівень зовнішніх державних запозичень найбільший вплив має політична ситуація в країні. У результаті їх залучення знижується рівень фінансової незалежності та безпеки держави. Державний внутрішній борг пов'язаний з фінансуванням видатків бюджету держави резидентами країни у національній грошовій одиниці та не має такого вагомого негативного впливу на економіку країни, як зовнішній державний борг, оскільки при сплаті боргу за внутрішніми позиками не відбувається виведення коштів за кордон¹²⁴.

Головними джерелами фінансування дефіциту державного бюджету були і надалі залишаються зовнішні запозичення. У 2008 р. частка зовнішніх запозичень у дефіциті бюджету становила 49,6%, у 2016 р. вона зросла на 37,6 п. п., і склала 87,2%, а у 2017 р. перевищила суму дефіциту бюджету удвічі (табл. 2.3). З позицій зміцнення бюджетної безпеки важливим завданням є не лише зниження дефіциту бюджету, але й перехід від зовнішніх до внутрішніх запозичень як основного джерела його фінансування. Проте, хоча зовнішні запозичення у 2017 р. були в 3,6 рази менші, ніж внутрішні запозичення, їх обсяг зростає швидшими темпами. Так, за період 2008–2017 рр. зовнішні запозичення

¹²³ Жаліло Я., Дешко А. Кравець крає, як матерії стає. Проект держбюджету-2019 як спроба зберегти поміркованість в умовах передвиборних ризиків. URL: https://dt.ua/macrolevel/kravec-kraeye-yak-materiyi-staye-289097_.html

¹²⁴ Вовк О. М. Аналіз здійснення державних запозичень в Україні. Економічний аналіз: зб. наук. праць. Тернопільський національний економічний університет. Тернопіль: «Економічна думка», 2015. Т. 21. № 1. С. 231–238, с. 232–233, с. 235.

зросли у 16,7 раза, а внутрішні – у 13,8 раза, а у 2017 р. порівняно з попереднім роком темпи зростання цих запозичень становили відповідно 268,8% і 152,3%.

Як видно з таблиці 2.3, внутрішні запозичення визначені головним джерелом фінансування дефіциту державного бюджету в 2018-2019 рр., проте їхні обсяги істотно зменшилися порівняно з 2017 р., оскільки внутрішні боргові ресурси України обмежуються фінансовими можливостями банківської системи в умовах нестабільності. Крім цього, сумнівним джерелом фінансування дефіциту бюджету є дохід від приватизації державного майна, який запланований на 2019 р. в обсязі 17,1 млрд грн. Як зазначають аналітики, за останні три роки уряду жодного разу не вдалося виконати план по приватизації більше, ніж на чверть запланованого, а найбільш «вдалим» вважається 2017 р., коли були продані державні частки декількох енергетичних компаній, зокрема ПАТ ДТЕК «Дніпроенерго» та ПАТ ДТЕК «Дніпрообленерго»¹²⁵.

Таблиця 2.3

Фінансування дефіциту Державного бюджету у 2008–2017 рр., млрд грн

Вид фінансування	2008 р.	2017 р.	2017 р. порівняно з 2008 р., рази	2018 р., план зі змін	2019 р., проект
Фінансування за борговими операціями	27,3	120,4	4,4	56,3	73,7
Сальдо зовнішнього боргу	3,8	36,9	9,6	47,5	22,1
зовнішні запозичення	6,2	103,4	16,7	108,2	143,9
зовнішні погашення	-2,4	-66,5	28,1	-60,7	-121,8
Сальдо внутрішнього боргу	23,5	78,3	3,3	8,8	51,5
внутрішні запозичення	27,1	375,3	13,8	123,8	202,0
внутрішні погашення	-3,6	-297,0	81,2	-115,0	-150,5
Приватизація державного майна	0,5	3,4	7	21,3	17,1
Фінансування за активними операціями	-15,3	-75,9	4,9	7,7	-0,8
Разом дефіцит(+)/профіцит(-)	12,5	47,9	3,8	85,3	89,99

Джерело: розраховано авторами за даними ¹²⁶

¹²⁵ Піонтківська І., Солтисак Р. Коротко про головне в проекті бюджету – 2019. URL: <https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/>.

¹²⁶ Бюджет України 2010. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2011. 292 с.; Бюджет України 2017. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2018. 308 с.; Закон України «Про Державний бюджет України на 2019 р.» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629->

Зниженню дефіциту та оптимізації надходжень до бюджету сприятиме реалізація Середньострокової стратегії управління державним боргом, яка допоможе зменшити боргове навантаження, валютні ризики, підвищить кредитоспроможність держави і, як наслідок, здешевить запозичення в майбутньому¹²⁷. Зокрема, Стратегія визначає завдання для Міністерства фінансів України щодо зменшення показника співвідношення боргу та ВВП до 60% у 2018 р., 52% у 2019 р. та 49% у 2020 р., а також встановлює якісні цілі, які дозволять покращити структуру боргу і знизити ризики¹²⁸. Проте, розрахувавши прогнозне значення ВВП за 2018 р. на основі даних його зростання відносно попереднього року згідно оперативної інформації Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (3,2%¹²⁹), та врахувавши значення державного боргу України станом на 31.12.2018 р. (2168627 млн грн¹³⁰), ми отримали значення показника відношення державного боргу до ВВП на рівні 70,4%. Це свідчить про труднощі виконання Середньострокової стратегії управління державним боргом України і досягнення визначених нею критеріальних показників внаслідок декларативності і низької ефективності запропонованих стратегічних заходів.

При цьому зауважимо, що Законом України «Про державний бюджет» у 2019 р. передбачено загальний державний борг нашої країни в обсязі 2448,73 млрд грн¹³¹, що на 12,9% більше ніж у 2018 р. Відповідно, нарощення державного боргу швидшими темпами, ніж відбувається зростання ВВП (згідно

19; Піонтківська І., Солтисьяк Р. Коротко про головне в проекті бюджету – 2019. URL: <https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/>.

¹²⁷ Руда Ю., Піонтківська І. Бюджет-2018: розвиток за інерцією: Експрес-аналіз. URL: http://ces.org.ua/wp-content/uploads/2018/01/budget-2018_flash.pdf, с. 17.

¹²⁸ Середньострокова стратегія управління державним боргом. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-presentation-2018/08.2018/strategiya-upravlinnya-derzhavnim-borgom-na-2018-2020-roki.pdf>.

¹²⁹ У 2018 році ВВП України зріс на 3,2% – уряд. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-vvp-ukrainy/29767603.html>.

¹³⁰ Динаміка сукупного державного боргу і ВВП України з 2009 по 2018 рр. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/debtgov/>.

¹³¹ Верховна Рада України ухвалила Закон «Про Державний бюджет України на 2019 рік». Інформаційне управління Апарату Верховної Ради України. URL: <https://rada.gov.ua/news/Novyny/164917.html>.

плану на 2019 р. очікується 3%), унеможливилює забезпечення співвідношення державного боргу до ВВП у 2019 р. на рівні 52% згідно Стратегії управління державним боргом (за нашими оцінками значення цього показника становитиме 77,2%). Збільшення суми державного боргу призведе до зростання платежів, пов'язаних з його обслуговуванням в майбутніх періодах, що обмежить видаткові можливості державного бюджету на фінансування соціально-економічного розвитку.

Так, згідно закону «Про державний бюджет» у 2019 р. передбачені виплати за державним боргом у розмірі близько 417,5 млрд грн плюс ще 36,5% від суми проекту на 2018 р., а обсяг платежів з обслуговування державного боргу становитиме 145,2 млрд грн плюс 5% від суми проекту на 2018 р. На обслуговування зовнішнього державного боргу з бюджету України буде витрачено 56,4 млрд грн, а внутрішнього - 89 млрд грн.¹³²

Істотний вплив зміни відношення видатків державного бюджету до його доходів на рівень бюджетної безпеки обумовлює необхідність оптимізації процесу бюджетування, що передбачає наповнення та розподіл бюджетних ресурсів і є основою соціально-економічного розвитку та реалізації національних інтересів. Незбалансованість Державного бюджету є перманентною загрозою бюджетній безпеці України, посилення якої відображається динамікою дефіциту державного бюджету. Результати порівняння основних показників Зведеного бюджету України за період 2006–2018 рр. виявили дефіцитність бюджету, щорічне зростання обсягів доходів і видатків в національній грошовій одиниці та спадну динаміку цих показників, перерахованих у іноземній валюті, що відображає вплив погіршення економічної, політичної та соціальної ситуації в країні.

Зниження загроз, що виникають внаслідок незбалансованості державного бюджету, повинно відбуватися не лише на основі збільшення доходної частини

¹³² Проект бюджету-2019: чим відрізняється від пропозицій на 2018 рік. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2018/09/18/infografika/ekonomika/proekt-byudzhetu-2019-yak-vin-zminyvsya-porivnyannym-rokom>.

бюджету, а й за рахунок оптимізації обсягу і структури видатків відповідно до найгостріших проблем суспільства та завдань посилення контролю за цільовим використанням бюджетних коштів. Для зміцнення бюджетної безпеки необхідно запобігати порушенням бюджетного законодавства через несвоєчасність та неповноту сплати до державного бюджету податків та зборів; забезпечити контроль результативності державних програм розвитку, фінансованих з бюджету, за конкретними показниками, що сприятиме раціональному використанню бюджетних коштів, їх спрямуванню на вирішення конкретних завдань та зменшенню порушень і зловживань у їх нагромадженні та витрачаннях; запровадження ефективного середньо- та довгострокового планування державного та місцевих бюджетів відповідно до стратегічних цілей розвитку держави; проведення фінансової децентралізації та наповнення доходної частини місцевих бюджетів переважно за рахунок власної економічної бази.

2.2. Діагностика бюджетної безпеки України

Головним етапом дослідження бюджетної безпеки і розроблення заходів щодо її зміцнення є оцінка загроз на основі розрахунку динаміки відповідних індикаторів і порівняння їх фактичних значень із пороговими. Проте, на нашу думку, такий підхід формує лише загальне уявлення про становище бюджетної сфери, але не дозволяє визначити ступінь впливу наявних загроз на рівень бюджетної безпеки. Отже, необхідна формалізація рівня бюджетної безпеки та визначення впливу на його значення окремих індикаторів, які характеризують відповідні загрози.

З метою вирішення завдання визначення кількісної оцінки стану бюджетної безпеки України застосуємо індикативний метод і розрахуємо інтегральний показник бюджетної безпеки, використовуючи методичний підхід, обґрунтований нами у підрозділі 1.3. Першим етапом є розрахунок фактичних

значень індикаторів (табл. 2.4) згідно із базовим переліком за статистичними даними офіційних джерел.

Враховуючи тип індикатора бюджетної безпеки (дестимулятор чи індикатор змішаного типу) визначимо нормувальні значення показників, використовуючи їх фактичні значення (табл. 2.4) та діапазон порогових значень, встановлених у методичних рекомендаціях¹³³. Для показників-дестимуляторів в якості нормувального значення обираємо мінімальне за 13 років за умови, що воно не перевищує нижнє порогове значення, встановлене в Методичних рекомендаціях щодо розрахунку рівня економічної безпеки України.

Таблиця 2.4

Динаміка індикаторів бюджетної безпеки України у 2006-2018 рр.

Рік	Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, %	Відношення дефіциту держбюджету до ВВП, %	Відношення обсягу трансфертів з державного бюджету до ВВП, %	Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету, %	Рівень "тінізації" економіки, % до ВВП	Відношення дефіциту торговельного балансу до загального обсягу зовнішньої торгівлі, %	Частка зовнішніх запозичень у структурі джерел фінансування дефіциту бюджету, %
2006	22,9	-0,7	5,4	9,8	29	-7,9	75,5
2007	30,5	-1,4	5,2	5,9	28,8	-10,4	42,2
2008	30,7	-1,3	6,2	4,2	31,1	-12,2	18,4
2009	32	-3,9	5,9	19,6	36	-6,7	45,7
2010	32	-5,6	6,6	17,5	38	-8,3	41,1
2011	30,3	-1,8	7,6	21,9	34	-9,4	29,6
2012	31,8	-3,8	8,8	26,4	34	-10,3	33,6
2013	30,4	-4,4	8	32,9	35	-9,7	32
2014	29,1	-4,9	8,3	47,7	42	-0,5	29,3
2015	32,9	-2,3	8,7	38,9	40	0,8	60,7
2016	33,1	-2,9	8,2	31,1	35	-3,8	47,4
2017	34,2	-1,6	9,13	30,3	32	-6,8	54,7
2018	34,4	-1,66	8,4	42,5	30	-9,4	39,3

¹³³ Про затвердження методики розрахунку рівня економічної безпеки України: Наказ Міністерства економіки України від 02 березня 2007 р. № 60. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0060665-07>; Наказ Мінекономрозвитку від 29.10.2013 р. № 1277 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України». URL: http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=38738.

Нормувальні значення	15	-0,7	5,0	4,2	17	0,8	10
-----------------------------	----	------	-----	-----	----	-----	----

Джерело: розраховано авторами за офіційними статистичними даними¹³⁴

Якщо фактичне значення показника є більшим за нижній поріг, то як нормувальний показник використовуємо нижнє порогове значення. Для нормування індикаторів змішаного типу, що упродовж 2006-2018 рр. мали від'ємні значення, і які з огляду на це можна вважати дестимуляторами, використовуємо в якості нормувальних значень теж мінімальні значення цих показників за досліджуваний період.

Згідно викладеного вище підходу, мінімальне значення індикатора «Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет» спостерігалось у 2006 р. і дорівнювало 22,9%, що є гіршим за нижнє порогове значення цього показника, встановлене на рівні 15% (згідно методичних рекомендацій¹³⁵). Відповідно, в якості нормувального значення для цього індикатора доцільно використати його нижнє порогове значення – 15%. Аналогічно встановлюємо нормувальні значення на рівні нижніх порогових і для показників «Рівень «тінізації» економіки» (17%), «Відношення обсягу трансфертів з державного бюджету до ВВП» (5%), «Частка зовнішніх запозичень у структурі джерел фінансування дефіциту бюджету» (10%).

Мінімальне значення індикатора «Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету», яке спостерігалось у 2008 р. з точки зору безпеки є кращим за його нижнє порогове значення (6%¹³⁶), тому нормувальне значення встановлюємо

¹³⁴ Виконання державного бюджету України з 2008 по 2018 рр. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/>; Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2007 рік. URL: <http://www.ibser.org.ua>; Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2009 рік URL: <http://www.ibser.org.ua>; Бюджет та економіка. Основні тенденції 2008 р. URL: <http://www.ibser.org.ua/news/472/>; Зведені національні рахунки України за 2006-2017 рр. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

¹³⁵ Про затвердження методики розрахунку рівня економічної безпеки України: Наказ Міністерства економіки України від 02 березня 2007 р. № 60. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0060665-07>.

¹³⁶ Наказ Мінекономрозвитку від 29.10.2013 р. № 1277 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України». URL: http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=38738.

4,2%. Для індикаторів змішаного типу (двопорогових) – «Відношення дефіциту держбюджету до ВВП» та «Відношення дефіциту торговельного балансу до загального обсягу зовнішньої торгівлі» - обираємо нормувальні значення на рівні мінімальних за досліджуваний період: -0,7% і 0,8% відповідно.

На основі фактичних значень індикаторів та встановлених нами їх нормувальних значень розрахуємо нормалізовані показники за формулою (1.6) і занесемо у таблицю 2.5.

Використовуючи модель головних компонент програми «Statistica», розраховуємо вагові коефіцієнти, що визначають ступінь внеску кожного індикатора в інтегральний показник бюджетної безпеки. Інтегральний показник бюджетної безпеки держави має вигляд лінійної згортки і розраховується згідно формули (1.1) як сума добутків нормалізованих значень індикаторів на відповідні вагові коефіцієнти.

Таблиця 2.5

Нормалізовані значення індикаторів та інтегральний показник бюджетної безпеки України у 2006–2018 рр.

Рік	Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, %	Відношення дефіциту держбюджету до ВВП, %	Відношення обсягу трансфертів з державного бюджету до ВВП, %	Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету, %	Рівень "гнізації" економіки, % до ВВП	Відношення дефіциту торг. балансу до заг. обсягу зовн. торг., %	Частка зовнішніх запозичень у структурі джерел фінансування дефіциту бюджету, %	Інтегральний показник бюджетної безпеки
2006	0,655	1,000	0,926	0,429	0,586	-0,101	0,132	0,539
2007	0,492	0,500	0,962	0,712	0,590	-0,078	0,237	0,500
2008	0,489	0,538	0,806	1,000	0,547	-0,066	0,543	0,571
2009	0,469	0,179	0,847	0,214	0,472	-0,120	0,219	0,309
2010	0,469	0,125	0,758	0,240	0,447	-0,097	0,243	0,295
2011	0,495	0,389	0,658	0,192	0,500	-0,086	0,338	0,353
2012	0,472	0,184	0,568	0,159	0,500	-0,078	0,298	0,295
2013	0,493	0,159	0,625	0,128	0,486	-0,083	0,313	0,290
2014	0,515	0,143	0,602	0,088	0,405	-1,660	0,341	0,082
2015	0,456	0,304	0,575	0,108	0,425	1,000	0,165	0,400
2016	0,453	0,241	0,610	0,135	0,486	-0,211	0,211	0,274

2017	0,439	0,438	0,548	0,139	0,531	-0,118	0,183	0,322
2018	0,436	0,422	0,595	0,099	0,567	-0,086	0,254	0,337
Вагові коеф.	0,085	0,186	0,095	0,171	0,224	0,117	0,122	-
Коеф. чутлив.	0,109	0,284	0,169	0,050	0,379	0,038	0,071	-

Джерело: розраховано авторами

Динаміка інтегрального показника є спадною і може свідчити про погіршення стану бюджетної безпеки в Україні. Так, інтегральний показник бюджетної безпеки у 2018 р. знизився до 0,337 порівняно з передкризовим 2006 роком (0,539). Крім динаміки інтегрального показника, важливим є ступінь його наближення до центру безпеки, який визначається межами оптимальних значень, а також рівень впливу окремих індикаторів на величину інтегрального показника бюджетної безпеки.

З метою встановлення меж інтервалів рівня бюджетної безпеки використаємо значення оптимального, передкризового, кризового станів за кожним індикатором бюджетної безпеки, визначених у Методиці розрахунку економічної безпеки України та за допомогою експертного аналізу (табл. 2.6).

Таблиця 2.6

Граничні стани бюджетної безпеки держави

Індикатор	Значення показника				
	Нормувальне значення	Нижній поріг, $x_{пор}^{н}$	Нижня норма, $x_{opt}^{н}$	Верхня норма, $x_{opt}^{в}$	Верхній поріг, $x_{пор}^{в}$
Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, %	15	15	20	25	30
Відношення дефіциту державного бюджету до ВВП, %	1	-3	0	0	3
Відношення обсягу трансфертів з державного бюджету до ВВП, %	5	5	8	10	15
Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету, %	5	6	7	10	13
Рівень «тінізації» економіки, % до ВВП	17	18	22	25	30

Відношення дефіциту торговельного балансу до загального обсягу зовнішньої торгівлі, %	3	-5	0	0	5
Частка зовнішніх запозичень у структурі джерел фінансування дефіциту бюджету, %	10	10	15	20	25

Джерело: складено з використанням даних методичних рекомендацій¹³⁷

Використовуючи нормувальні значення індикаторів (табл. 2.6), розрахуємо нормалізовані порогові та оптимальні нижнє і верхнє значення індикаторів. За формулою (1.1) визначимо інтегральний показник бюджетної безпеки при порогових та оптимальних нижніх і верхніх значеннях індикаторів (табл. 2.7), при цьому використовуємо ті ж вагові коефіцієнти, що і для розрахунку інтегрального показника бюджетної безпеки на основі фактичних значень індикаторів, поданих нами у табл. 2.4.

Таблиця 2.7

Значення інтегрального показника бюджетної безпеки держави відповідно до граничних станів

Індикатор	Нормалізовані значення індикатора				
	Ваговий коефіцієнт	Нижній поріг, $x^u_{пор}$	Нижня норма, x^u_{opt}	Верхня норма, x^s_{opt}	Верхній поріг, $x^s_{пор}$
Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, %	0,085	1,000	0,750	0,600	0,500
Відношення дефіциту державного бюджету до ВВП, %	0,186	-0,333	0,000	0,000	0,333
Відношення обсягу трансфертів з державного бюджету до ВВП, %	0,095	1,000	0,625	0,500	0,333
Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету, %	0,171	0,833	0,714	0,500	0,385

¹³⁷ Про затвердження методики розрахунку рівня економічної безпеки України: Наказ Міністерства економіки України від 02 березня 2007 р. № 60. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0060665-07>; Наказ Мінекономрозвитку від 29.10.2013 р. № 1277 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України». URL: http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=38738.

Рівень «тінізації» економіки, % до ВВП	0,224	0,944	0,773	0,680	0,567
Відношення дефіциту торговельного балансу до загального обсягу зовнішньої торгівлі, %	0,116	-0,600	0,000	0,000	0,600
Частка зовнішніх запозичень у структурі джерел фінансування дефіциту бюджету, %	0,122	1,000	0,667	0,500	0,400
Інтегральний показник бюджетної безпеки	-	0,184	0,397	0,499	0,788

Джерело: розраховано авторами

У результаті проведених розрахунків ми отримали значення інтегрального показника, які дозволяють ідентифікувати інтервали значень із кризовим, загрозливим, оптимальним, задовільним та незадовільним рівнями бюджетної безпеки:

- нижній граничний стан характеризується кризовою ситуацією у бюджетній сфері та значеннями інтегрального показника в межах від 0 до 0,184;
- нижній пороговий стан при значеннях інтегрального показника в межах від 0,185 до 0,397 свідчить про загрозливий стан бюджетної безпеки;
- межі оптимального стану визначаються значеннями інтегрального показника від 0,398 до 0,499;
- верхній пороговий стан (задовільний рівень безпеки) спостерігається при значеннях інтегрального показника від 0,500 до 0,788;
- верхній граничний стан (незадовільний рівень безпеки) – при значеннях, які перевищують 0,788.

Зауважимо, що верхні пороговий та граничний стани з точки зору безпеки вважаються дещо кращими за нижні пороговий та граничний стани. Найбажанішим є оптимальний стан бюджетної безпеки, оскільки він досягається при значеннях індикаторів, що знаходяться в межах нижньої та верхньої норми.

Не зважаючи на те, що з 2009 р. спостерігається спадна динаміка інтегрального показника бюджетної безпеки, слід відзначити оптимальний її рівень у 2007 р. та 2015 р. Після погіршення стану бюджетної безпеки у 2016 р. спостерігалось відносне підвищення її рівня у 2017 р. та наближення до зони

оптимальних значень у 2018 р. Разом з цим, стан бюджетної безпеки України у 2006-2008 рр. був задовільний, проте - кращий, ніж у наступні роки, коли інтегральний показник характеризувався загрозливими та кризовими значеннями (рис. 2.7).

Результати розрахунку індикаторів бюджетної безпеки та їх нормовані значення (табл. 2.4, 2.5) дозволяють стверджувати, що перехід інтегрального показника із зони задовільних значень та наближення до оптимальної зони насамперед пов'язаний із покращенням стану платіжного балансу нашої країни та істотним скороченням негативного сальдо зовнішньої торгівлі. Погіршення рівня бюджетної безпеки до загрозливого та кризового упродовж 2009-2014 рр. відбулося внаслідок значного зростання дефіциту державного бюджету, збільшення виплат з бюджету на обслуговування і погашення державного боргу, подальшої «тінізації» економіки. Відносне зміцнення бюджетної безпеки у 2015 р. та 2018 р. обумовлене, насамперед, зниженням дефіциту державного бюджету та зменшенням обсягів виплат за державними борговими зобов'язаннями. Крім цього, у 2015 р. сальдо зовнішньої торгівлі було додатнім, а у 2018 р. знизився рівень тіньової економіки та істотно зменшилася частка зовнішніх запозичень у структурі джерел фінансування дефіциту державного бюджету.

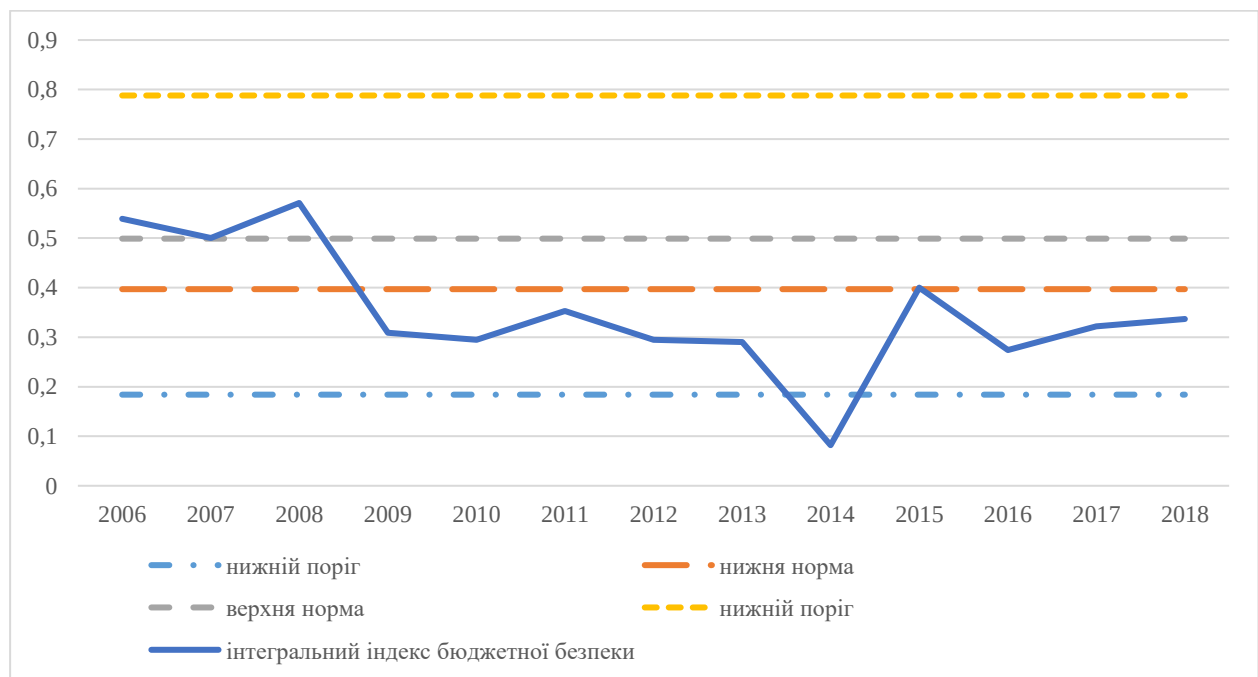


Рис. 2.7. Динаміка інтегрального показника бюджетної безпеки України у 2006-2018 рр.

Джерело: розраховано авторами

Аналізуючи динаміку фактичних та нормалізованих значень індикаторів, також можна припустити, що негативні зміни рівня бюджетної безпеки у 2016 р. та вихід кривої інтегрального показника із зони оптимальних значень відбулися через погіршення рівня перерозподілу ВВП через зведений бюджет, зростання обсягів трансфертів з державного бюджету, істотне збільшення негативного сальдо зовнішньої торгівлі. Зокрема, рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет у 2016 р. перевищував граничне значення показника на 14% та удвічі – нижній поріг, відношення дефіциту торговельного балансу до загальних обсягів зовнішньої торгівлі стало від’ємним і майже у 10 разів перевищило значення 2014 р.

Покращення стану бюджетної безпеки у 2018 р. порівняно з попереднім роком відбулося в основному за рахунок підвищення відповідності критеріям безпеки таких індикаторів, як рівень «тінізації» економіки та частка зовнішніх запозичень у структурі джерел фінансування дефіциту державного бюджету. Так, у 2018 р. частка зовнішніх запозичень у структурі джерел фінансування дефіциту державного бюджету скоротилася майже в 1,5 раза порівняно з 2017 р. (з 54,7% до 39,3%¹³⁸), що свідчить про зниження загроз незбалансованості бюджету і зменшення необхідності зовнішніх запозичень для фінансування бюджетного дефіциту. Рівень «тінізації» економіки знизився з 40% у 2015 р. до 30% у 2018 р., що характеризує послаблення загроз для формування доходної частини бюджету в результаті покращення податкової дисципліни. Зменшення рівня «тіньової» економіки відбулося завдяки: зниженню ЄСВ (відрахування до Пенсійного фонду та Фонду соціального страхування) з 41% до 22%; зростанню

¹³⁸ Виконання державного бюджету України з 2008 по 2018 рр. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/>

реальної заробітної плати; впровадженню системи електронних закупівель ProZorro¹³⁹.

Разом з тим, погіршення значень окремих індикаторів бюджетної безпеки свідчить про посилення відповідних загроз. Наприклад, зростання рівня перерозподілу ВВП через зведений бюджет з 33,1% у 2016 р. до 34,4% у 2018 р. є наслідком перевищення темпів росту доходів бюджету над темпами росту ВВП, тобто посилюється загроза зростання заборгованості держави. Збільшення показника відношення дефіциту торговельного балансу до загального обсягу зовнішньої торгівлі з -6,8% до -9,4% відображає загрози валютній безпеці (у зв'язку із недостатніми обсягами надходження в країну валютних коштів) та зовнішньоекономічній безпеці (внаслідок неефективної структури зовнішньої торгівлі та низької конкурентоспроможності вітчизняних товарів на зарубіжних ринках).

Отже, динаміка інтегрального показника бюджетної безпеки держави залежить від зміни значень індикаторів, що, своєю чергою, відображає вплив відповідних загроз різних рівнів. Визначення загроз, які найбільше впливають на рівень бюджетної безпеки України, проведемо з використанням функціональної залежності інтегрального показника від множини індикаторів, отриману в процесі обробки даних за допомогою моделі головних компонент у програмі «Statistica 7». Розрахуємо коефіцієнт чутливості (еластичності) у 2017 р. на основі підходу, розглянутого у підрозділі 1.3, за формулою (1.13).

Результати розрахунку коефіцієнта чутливості (табл. 2.5) доводять, що інтегральний показник бюджетної безпеки є найбільш чутливим до зміни рівня «тінізації» економіки ($K_{\text{ч}}=0,379$), відношення дефіциту державного бюджету до ВВП ($K_{\text{ч}}=0,285$), відношення обсягу трансфертів з державного бюджету до ВВП ($K_{\text{ч}}=0,169$) та рівня перерозподілу ВВП через зведений бюджет ($K_{\text{ч}}=0,109$). Отже, результати розрахунку коефіцієнтів чутливості підтвердили попереднє

¹³⁹ 40% діяльності українців заховано в сутінках. Чому тіньова економіка - це не так вже й страшно. URL: https://espresso.tv/article/2017/11/06/tinova_ekonomika.

припущення, що на покращення стану бюджетної безпеки України у 2018 р. істотно вплинуло зниження рівня «тіньової» економіки.

Водночас, на стан бюджетної безпеки у 2018 р. негативно вплинуло збільшення відношення дефіциту державного бюджету до ВВП, оскільки за результатами наших розрахунків зростання цього показника на 1% призводить до зниження інтегрального показника на 0,284% за інших рівних умов. Зростання рівня перерозподілу ВВП через державний бюджет, хоч і незначне (з 34,2% до 34,4%), також певною мірою стримувало зміцнення бюджетної безпеки у 2018 р., оскільки збільшення значення цього індикатора на 1% призводить до зниження інтегрального показника на 0,109%.

За результатами розрахунку коефіцієнта чутливості інтегрального показника бюджетної безпеки до зміни індикаторів проведемо ранжування загроз від найбільш небезпечних до загроз з найменшим впливом (табл. 2.8).

Таблиця 2.8

**Рейтинг деструктивних чинників впливу на стан бюджетної безпеки
України у 2018 р.**

Рангове місце	Індикатор	Загрози	Вплив на рівень бюджетної безпеки
1	Рівень «тінізації» економіки	Значний обсяг нерегульованої грошової маси в обігу, недоотримання надходжень до бюджету, погіршення фіскальної дисципліни	Критичний
2	Відношення дефіциту державного бюджету до ВВП	Розбалансованість бюджетних доходів і видатків, залежність від зовнішніх і внутрішніх запозичень	Критичний
3	Відношення обсягу трансфертів з державного бюджету до ВВП	Неефективне використання коштів в регіонах, надмірна централізація повноважень, поглиблення регіональних диспропорцій	Істотний
4	Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет	Неефективний розподіл видатків бюджету, низький рівень бюджетної дисципліни, розбалансування системи державних фінансів	Істотний
5	Частка зовнішніх запозичень у структурі джерел	Зростання зовнішнього боргу, узалежнення від співпраці з	Неістотний

	фінансування дефіциту бюджету	міжнародними фінансовими організаціями	
6	Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету	Зменшення фінансування соціальних та інших видатків бюджету, збільшення заборгованості	Неістотний
7	Відношення дефіциту торговельного балансу до загального обсягу зовнішньої торгівлі	Дефіцит платіжного балансу, скорочення валютних надходжень, нарощування зовнішнього боргу	Неістотний

Джерело: розроблено авторами

Згідно розробленого нами рейтингу (табл. 2.8) відповідно до величини коефіцієнту чутливості інтегрального показника бюджетної безпеки України, джерелом критичних загроз є рівень «тінізації» економіки. В умовах неефективних економічних і політичних інститутів надмірний рівень монетизації та доларизації національної економіки, недовіра до банківської системи і значний податковий тиск на підприємства є основними чинниками «розростання» «тіньового» сектора економіки. Згідно результатів дослідження чинників «тіньової» економіки в Україні, проведеного фахівцями НІСД, зростання податкового навантаження призводить до збільшення обсягів тіньової економіки нерівномірно: при наближенні до певного порогового (критичного) рівня темпи наростання тінізації змінюються більш суттєво¹⁴⁰. Динаміка показників рівня «тіньової» економіки та податкового навантаження на підприємства в Україні (рис. 2.8) певною мірою підтверджує таку залежність.

¹⁴⁰ Тіньова економіка в Україні: масштаби та напрями подолання: аналітична доповідь. Т.А. Тищук, Ю.М. Харазішвілі, О.В. Іванов; за заг. ред. Я.А. Жаліла. К.: НІСД, 2011. 96 с., с. 76

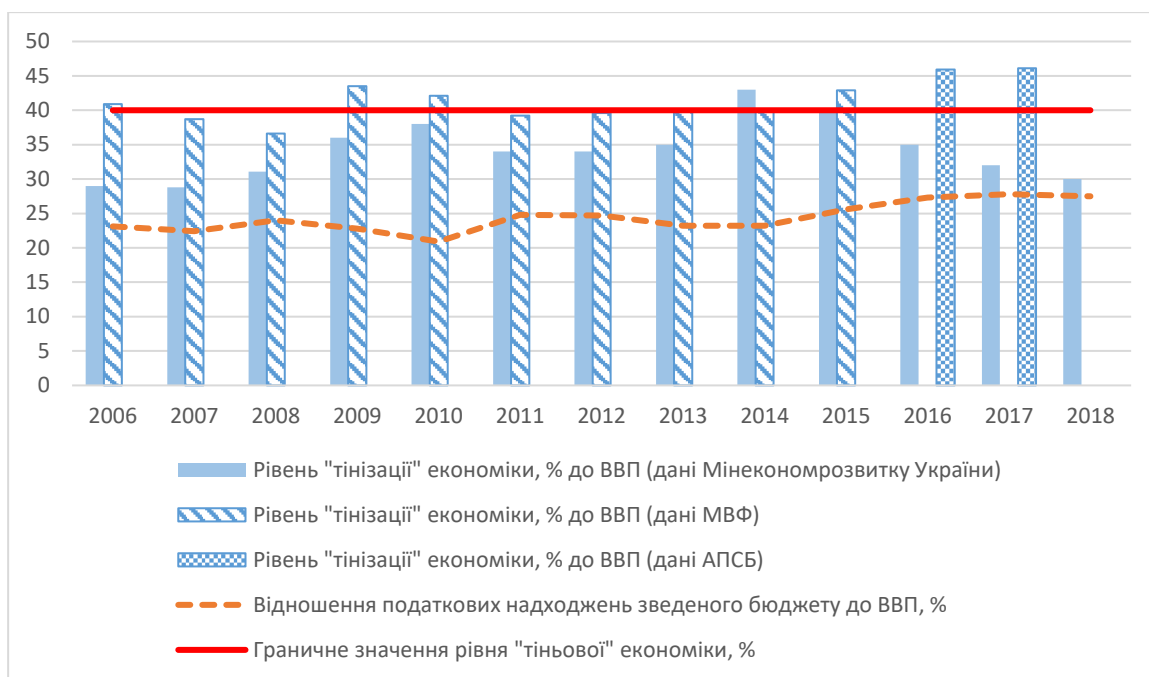


Рис. 2.8. Рівень «тіньової» економіки та податкові надходження до зведеного бюджету в Україні у 2006-2018 рр.

Джерело: побудовано авторами за даними¹⁴¹

Зокрема, як результат податкової реформи, відповідно до якої з 2015 р. було впроваджено нові норми щодо податку на додану вартість (обов'язковість подання звітності з ПДВ у електронній формі, зміна порядку визначення бази оподаткування ПДВ, електронне адміністрування ПДВ, новий порядок формування податкового кредиту¹⁴²), можна розглядати різке зростання податкових платежів до бюджету та зниження рівня «тіньової» економіки. При цьому зауважимо, що на тлі незначного скорочення обсягів податкових

¹⁴¹ Доходи державного бюджету України. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/income/2018>; Валовий внутрішній продукт України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/economy/gdp/>; Загальні тенденції тіньової економіки в Україні. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: <https://issuu.com/mineconomdev/docs>; Рівень тіньової економіки в Україні за 9 місяців 2018 року найнижчий за останні 10 років. Інформація прес-служби Мінекономрозвитку. URL: <http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=3053cbd5-e705-4e8d-af79-d0214cf0c7c3&title=RivenTinovoiEkonomikiVUkrainiZa9-Misiatsiv2018-RokuNainizhchiiZaOstanni10-Rokiv>; Leandro Medina, Friedrich Schneider. Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years? URL: <https://www.imf.org/en/publications/wp/issues/2018/01/25/shadow-economies-around-the-world-what-did-we-learn-over-the-last-20-years-45583>; Emerging from the shadows The shadow economy to 2025. URL: https://www.accaglobal.com/content/dam/ACCA_Global/Technical/Future/pi-shadow-economy.pdf.

¹⁴² Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28.12.2014 р. №71-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/71-19>.

надходжень до зведеного бюджету внаслідок економічного спаду у 2018 р. (реальний ВВП був на 13,4%¹⁴³ менший за номінальний ВВП) рівень «тіньової» економіки знижується.

Оптимістична тенденція зниження рівня тіньової економіки (за даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України) з 43% у 2014 р. до 33% у 2018 р. та відповідність цього показника критеріям економічної безпеки у 2015-2018 рр. не узгоджується з оцінками фахівців міжнародних організацій. У доповіді, опублікованій на офіційному сайті МВФ, зазначається, що середній показник рівня «тіньової» економіки України у 1991-2015 рр. становив 44,8% від ВВП¹⁴⁴ і перевищував граничне значення (40%). Крім цього, у 2015 р. значення цього показника збільшилося до 42,9% порівняно з попередніми роками (39,9% у 2013-2014 рр.). За оцінками Асоціації присяжних сертифікованих бухгалтерів (англ. - Association of Chartered Certified Accountants (ACCA)) відбулося зростання частки тіньового сектору в економіці України з 45,16% у 2011 р. до 45,96% у 2016 р. і 46,12% у 2017 р., а основними факторами таких негативних змін визнано неякісні інститути, низькі доходи населення (рівень ВВП на одного мешканця) та політичну нестабільність¹⁴⁵. Саме тому, залишається актуальною проблема здійснення докорінних змін не лише у податковій системі, а й у правоохоронних органах, які повинні забезпечити дієвість інституціональних механізмів переходу «тіньової» економічної діяльності у легальну.

За результатами наших розрахунків, критичну загрозу бюджетній безпеці України також відображає небезпечне значення індикатора «Відношення дефіциту державного бюджету до ВВП», вплив якої проявляється через розбалансованість бюджетних доходів і видатків, надмірне узалежнення економіки від зовнішніх і внутрішніх запозичень. Упродовж 2006–2018 рр. хвилеподібні зміни дефіциту державного бюджету (рис. 2.9) характеризуються

¹⁴³ Валовий внутрішній продукт України в 2018 р. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/economy/gdp/>

¹⁴⁴ Leandro Medina, Friedrich Schneider. Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years? URL: <https://www.imf.org/en/publications/wp/issues/2018/01/25/shadow-economies-around-the-world-what-did-we-learn-over-the-last-20-years-45583>.

¹⁴⁵ Emerging from the shadows. The shadow economy to 2025. URL: https://www.accaglobal.com/content/dam/ACCA_Global/Technical/Future/pi-shadow-economy.pdf.

досягненням пікових значень у 2010 р. (64,3 млрд грн), 2014 р. (64,7 млрд грн) та 2016 р. (70,3 млрд грн). Проте, у доларовому еквіваленті найвищі значення бюджетного дефіциту спостерігалися у 2010 р. (8 млрд дол. США) та у 2013 р. (8,1 млрд дол. США), а після 2014 р. відбулося істотне зниження цього показника, що обумовлене різким знеціненням національної грошової одиниці внаслідок кризових явищ в економіці України, з незначними коливаннями упродовж 2015-2018 рр.



Рис. 2.9. Показники дефіциту Державного бюджету України у 2006–2018 рр.

Джерело: розраховано авторами за даними¹⁴⁶

Як видно з рисунку, істотне збільшення бюджетного дефіциту негативно впливає на формування загального фонду бюджету, що є основним джерелом утримання бюджетних установ. Відповідно запозичені до загального фонду кошти спрямовуються на здійснення видатків споживання, а не на фінансування програм розвитку, а відтак - відсутній економічний ефект та не формуються джерела погашення державного боргу у майбутніх періодах.

¹⁴⁶ Виконання державного бюджету України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/>; Висновки про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 р.». Рахункова палата України. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16755386/Vysn_RP_10-4_2018.pdf?subportal=main; Висновки щодо проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 р.». Рахункова палата України. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16753338/Bul_DBU_2018_pr.pdf?subportal=main.

Так, упродовж 2006–2018 рр. значення дефіциту загального фонду державного бюджету за підсумками року коливалося від 2,8% усіх видатків загального фонду у 2006 р. до 21,2% - у 2010 р. Хвилеподібна динаміка цього показника відповідає коливанням значень дефіциту державного бюджету. При цьому, рівень, до якого різко знижується показник дефіциту загального фонду державного бюджету у структурі усіх видатків загального фонду, щоразу теж зростає, тобто, повернення його значення до мінімального, що спостерігалось на початку досліджуваного періоду (у 2006 р.), не відбулося.

Згідно звіту Рахункової палати України¹⁴⁷, упродовж 2018 р. спостерігалось істотне невиконання плану надходжень загального фонду державного бюджету, яке становило у першому кварталі 65 млрд 621,3 млн грн, або 22,5%. Відповідно до частини другої статті 54 Бюджетного кодексу України, за результатами звіту про виконання державного бюджету у першому кварталі 2018 р. Міністерство фінансів України мало підготувати пропозиції, а Кабінет Міністрів України подати до Верховної Ради України розроблений на їх основі проект закону про внесення змін до закону про державний бюджет щодо скорочення видатків і кредитування загального фонду. Проте такий законопроект до Верховної Ради України не подали. У подальшому невиконання плану надходжень загального фонду державного бюджету збільшилося до 74,1 млрд грн (13%) у першому півріччі та до 102,9 млрд грн (10,9%) у січні – жовтні, після чого зменшилося до 24,8 млрд грн (2,2%) на кінець року. Зазначене стало однією з причин стримування упродовж року проведення видатків, насамперед по незахищених статтях бюджету.

Невиконання плану надходжень загального фонду і незначний обсяг залишку бюджетних коштів на початок року стали причинами недостатності ресурсу загального фонду упродовж 2018 р., який становив у першому кварталі

¹⁴⁷ Висновки про результати аналізу річного звіту про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік». URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16760104/Vysn_vyk_dbu_2018_8-5_2019.pdf.

– 31,86 млрд грн, першому півріччі – 33,2 млрд грн, за дев’ять місяців – 25,9 млрд грн, у 2018 р. – 12,0 млн грн.¹⁴⁸

На думку експертів Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень, проблема періодичного зростання дефіциту загального фонду державного бюджету полягає у тому, що видатки споживання є негнучкими до скорочення і не забезпечують утворення джерел погашення боргу у майбутньому¹⁴⁹. Саме тому під час зростаючої хвилі дефіциту загального фонду генеруються загрози для збалансування бюджету в середньостроковій перспективі.

Як відомо, абсолютні показники державного бюджету не можуть слугувати об’єктивними критеріями оцінки стану бюджетної безпеки. Як було показано у 1 розділі, бюджетну безпеку характеризують відносні показники ступеня збалансованості бюджету, насамперед, обсяг його дефіциту або профіциту по відношенню до ВВП. Рівень бюджетної безпеки обернено пропорційний рівню бюджетного дефіциту. Тобто найкращим з точки зору економічної безпеки, за інших рівних умов, є бездефіцитний бюджет. При цьому необхідно враховувати, що перевищення фактичного показника бюджетного дефіциту над запланованим свідчить про низьку ефективність бюджетної політики та може спричинити труднощі у співпраці з міжнародними фінансовими організаціями.

Так, упродовж 2008–2018 рр. можемо виділити кризові періоди, коли відношення дефіциту державного бюджету до ВВП перевищувало граничне значення цього показника, встановлене на рівні 3%. У 2009 р. внаслідок економічної кризи відношення дефіциту державного бюджету до ВВП збільшилося на 2,6 п. п. порівняно з 2008 р., а у 2010 р. - граничне значення було перевищене майже удвічі (рис. 2.10). Наступний період збільшення дефіциту

¹⁴⁸ Висновки про результати аналізу річного звіту про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік». URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16760104/Vysn_vyk_dbu_2018_8-5_2019.pdf.

¹⁴⁹ Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2010 рік. URL: https://www.ibser.org.ua/sites/default/files/kv_iv_2010_monitoring_ukr%281%29.pdf.

державного бюджету окреслюється 2012-2014 роками і пов'язаний із загальним зниженням промислового виробництва, зростанням видатків при зменшенні доходів державного бюджету, зловживаннями та надмірними державними витратами, що призвело до політичної та економічної кризи у 2013-2014 рр.

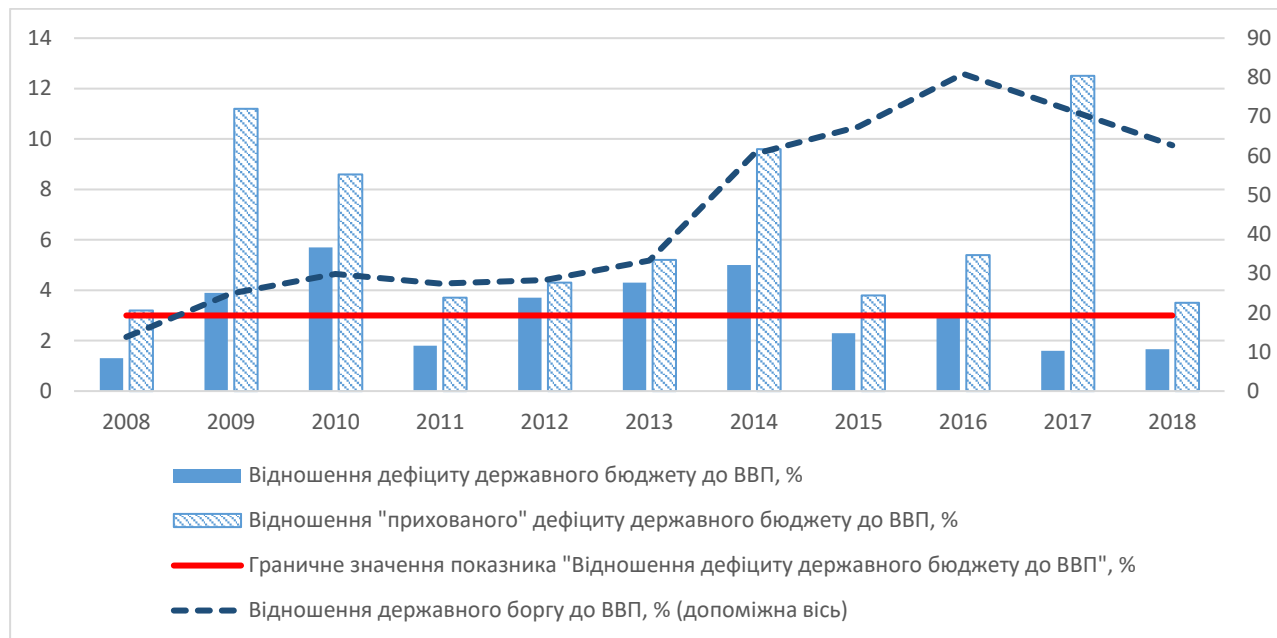


Рис. 2.10. Характеристика дефіцитності державного бюджету, 2006-2018 рр.

Джерело: розраховано та побудовано авторами за даними¹⁵⁰

Окрім дефіциту бюджету, визначеного в офіційних документах, існує і «прихований», який точніше характеризує загрози бюджетній безпеці держави, що виникають внаслідок незбалансованості доходної та видаткової частин державного бюджету.

Зростання «прихованого» дефіциту бюджету переважно обумовлене накопиченням заборгованості бюджетних установ та державних компаній, а також конвертацією частини бюджетних зобов'язань держави у державний борг. Зокрема, з 2008 р. в Україні було впроваджено практику фінансування цих зобов'язань за рахунок випуску державних цінних паперів. Насамперед, це

¹⁵⁰ Виконання державного бюджету України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/>; Висновки щодо проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 р.». Рахункова палата України. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16753338/Bul_DBU_2018_pr.pdf?subportal=main; Валовий внутрішній продукт України у фактичних цінах 2006-2018 рр. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2003/vvp/vvp_kv/vvp_kv_u/arh_vvp_kv.html.

стосувалося капіталізації державних банків, входження держави в капітал приватних банків і підтримки НАК «Нафтогаз України» шляхом обміну їх акцій на облігації внутрішньої державної позики, а також обміну заборгованості держави перед платниками податків за невідшкодований ПДВ на державні облігації¹⁵¹.

У результаті стримується ріст державного боргу, але накопичується «прихований» дефіцит державного бюджету, який створює додаткове навантаження на економіку країни та позначається на рівні життя населення, потребуючи додаткових видатків на обслуговування боргу, призводячи до спекуляцій у продажу державними суб'єктами господарської діяльності облігацій на внутрішньому ринку з дисконтом, спонукаючи Національний банк викуповувати державні облігації на вторинному ринку тощо. 2008–2016 рр. «прихований» дефіцит державного бюджету у ВВП не опускався нижче граничного значення (3%), а в окремі «пікові» роки значно перевищував його. Так, у 2009 р. рівень «прихованого» дефіциту державного бюджету у ВВП перевищував норматив у 3,7 рази, а у 2014 р. – у 3,3 рази (рис. 2.10).

Облігації внутрішньої державної позики (ОВДП) в умовах обмеженості доходів державного бюджету України стали важливим джерелом фінансування дефіциту бюджету, про що свідчить зростання майже у десять разів суми залучених до Державного бюджету коштів в результаті розміщення ОВДП на первинному ринку з 9,77 млрд грн у 2008 р. до 85 млрд грн у 2017 р. Загальна сума державних цінних паперів, розміщених на первинному ринку, у національній валюті постійно зростала упродовж 2008–2017 рр., але найбільша кількість ОВДП була випущена у 2014 р. (на суму 218 млрд грн¹⁵²) у зв'язку з погіршенням економічної ситуації в країні.

Найбільшу частку в загальному обсязі розміщених на первинному ринку ОВДП займають цінні папери, за допомогою яких залучаються кошти до

¹⁵¹ Бюджетна політика: прагматичні підходи до стратегічних рішень / К. В. Авраменко, А. Л. Дешко, Я. А. Жаліло та ін. К.: СТ-ДРУК, 2016. 112 с., с. 52.

¹⁵² Річний звіт Національного банку України за 2014 р. URL: <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=17568764>.

державного бюджету. Така форма державного кредиту становила 100% упродовж 2005–2007 рр., а з 2008 р. по 2013 р. її частка змінювалася відповідно з 25,3% до 83,7% усіх ОВДП. В останні роки частка ОВДП, розміщених для фінансування дефіциту державного бюджету поступово скорочувалася у зв'язку зі збільшенням випуску державних цінних паперів іншого призначення.

Зокрема, розміщення ОВДП для збільшення статутного капіталу банків розпочалося ще з 2008 р. Ця форма залучення коштів становила найбільшу частку під час кризи у 2008-2009 рр. та у 2016 р. – 72,96% загального обсягу ОВДП у зв'язку з масштабним оновленням банківської системи України¹⁵³. Так, вартість облігацій внутрішньої державної позики, випущених для стабілізації фінансової системи України, зросла з 17,5 млрд грн у 2008 р. до 129,2 млрд грн у 2016 р., і дещо знизилася у 2017 р. – до 70,9 млрд грн (табл. 2.9).

Зростання державних боргових та гарантійних зобов'язань у 2016 р. Міністерство фінансів України пояснює необхідністю забезпечення фінансування дефіциту державного бюджету, капіталізацією державних банків та наданням кредиту Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Також на збільшення суми державної заборгованості вплинула девальвація національної грошової одиниці (з 24,0 грн за 1 дол. США на початок 2016 р. до близько 27,2 грн за 1 дол. США на кінець року, або на 13,3%¹⁵⁴).

У Законі України «Про державний бюджет України на 2017 р.» надходження від державних запозичень були заплановані в сумі 190,89 млрд грн, у тому числі внутрішніх – 103,9 млрд грн. У процесі виконання державного бюджету Міністерство фінансів України збільшило, порівняно із затвердженими показниками, план запозичень на 318,37 млрд грн – до 509,27 млрд грн, у тому числі внутрішніх на 292,87 млрд грн – до 396,78 млрд грн.¹⁵⁵

¹⁵³ Тарасевич Н.В., Артемьєва А.А. Державний кредит в Україні: оцінка сучасного стану на внутрішньому ринку. Східна Європа: економіка, бізнес та управління. 2017. Вип. 3 (08). С. 327-333.

¹⁵⁴ Про результати аналізу звітності щодо державного та гарантованого державою боргу у 2016 р. Рахункова палата України. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16753206/Zvit_16-3_2017.pdf?subportal=main.

¹⁵⁵ Висновки про виконання Закону України «Про державний бюджет України на 2017 рік». URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16755915/Vusnovki_2017_opt.pdf?subportal=main.

Таблиця 2.9

Облігації внутрішньої державної позики в Україні

Рік	Вартість, млрд грн	Призначення
2008	17,5	Збільшення статутних капіталів «Укресімбанку» та «Ощадбанку»
2009	23,3	Проведення рекапіталізації банків
	43,2	Збільшення статутного фонду НАК «Нафтогаз України»
2010	6,4	Рекапіталізація «Укресімбанку»
	16,4	Погашення заборгованості минулих років з відшкодування ПДВ
	2,0	Збільшення статутного капіталу Державної іпотечної установи
	7,4	Капіталізація НАК «Нафтогаз України»
2011	8,9	Поповнення статутного капіталу «Ощадбанку» та капіталізації «Родовід Банку» і «Укргазбанку»
	12,5	Капіталізація НАК «Нафтогаз України»
	5,0	Кредитування Аграрного фонду
2012	1,0	Поповнення статутного капіталу ПАТ «Укргідроенерго»
	6,0	Капіталізація НАК «Нафтогаз України»
	2,6	Кредитування Аграрного фонду
2013	8,0	Капіталізація НАК «Нафтогаз України»
	1,4	Капіталізація «Ощадбанку»
	0,3	Капіталізація ПрАТ «Українське Дунайське пароплавство»
	5,0	Утворення ПАТ «Аграрний фонд»
2014	96,6	Капіталізація НАК «Нафтогаз України»
	11,6	Збільшення статутного капіталу «Ощадбанку»
	5,0	Збільшення статутного капіталу «Укресімбанку»
	10,1	Кредитування Фонду гарантування вкладів фізичних осіб
	11,1	Субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам для розрахунку за природний газ із НАК «Нафтогаз України» та компенсації різниці в тарифах на теплову енергію для населення
	6,9	Відшкодування сум ПДВ
2015	29,7	Збільшення статутного капіталу НАК «Нафтогаз України»
	3,8	Додаткова капіталізація ПАТ «Укргазбанк»
2016	107,0	Капіталізація ПАТ КБ «ПриватБанк»
	9,3	Капіталізація ПАТ «Державний експортно-імпортний банк України»
	5,0	Капіталізація ПАТ «Державний ощадний банк України»
	7,9	Кредитування Фонду гарантування вкладів фізичних осіб
2017	48,4	Збільшення статутного капіталу ПАТ КБ «Приватбанк»
	14,6	Збільшення статутного капіталу ПАТ «Державний ощадний банк України»
	7,7	Збільшення статутного капіталу ПАТ «Державний експортно-імпортний банк України»

Джерело: складено авторами за даними¹⁵⁶

¹⁵⁶ Річні звіти Національного банку України за 2008-2017 рр. URL: https://bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=58023; Про результати аналізу звітності щодо державного та гарантованого державою боргу у 2016 р. Рахункова палата України. URL: http://www.as-rada.gov.ua/doccatalog/document/16753206/Zvit_16-3_2017.pdf?subportal=main; Звіт про виконання у 2017 році Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2017–2019 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 905. URL:

У 2018 р. Міністерством фінансів України у зв'язку із збільшенням платежів з погашення державного боргу і заміщенням недонадходжень від приватизації державного майна були внесені зміни до розпису державного бюджету та збільшено план надходжень від державних запозичень на 31,5% і погашення зобов'язань на 34,7%. Зокрема, внутрішні запозичення, сума яких затверджена у законі становила 123,8 млрд грн, були планово збільшені до 178,2 млрд грн, але виконані у сумі 174,2 млрд грн.¹⁵⁷ При цьому, внутрішні запозичення залучалися, переважно, для покриття дефіциту та рефінансування державного боргу, тоді як у січні – червні попереднього року більша частина цих запозичень (57,9%) здійснювалася для капіталізації банків¹⁵⁸.

До групи загроз істотного рівня впливу на стан бюджетної безпеки України відносяться чинники, пов'язані із неефективним використанням коштів в регіонах, надмірною централізацією фінансових повноважень, поглибленням регіональних диспропорцій. Вплив цих загроз характеризується динамікою показника відношення обсягу трансфертів з державного бюджету до ВВП.

Починаючи з 2010 р. відбувалося істотне зростання цього індикатора, оскільки обсяг трансфертів до місцевих бюджетів постійно збільшувався. Максимальне значення індикатора спостерігалось у 2017 р. внаслідок різкого зростання обсягів міжбюджетних трансфертів - на 77,2 млрд грн або на 29% порівняно з 2016 р. У 2017 р. з державного бюджету до місцевих бюджетів було перераховано 272,6 млрд грн офіційних трансфертів, що склало 32,5% державних видатків. Значення показника відношення обсягу трансфертів з державного бюджету до ВВП збільшилося з 5,4% у 2006 р. до 9,1% у 2017 р.,

<https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Звіт%20по%20Стратегії%20за%202017.pdf>.

¹⁵⁷ Висновки про результати аналізу річного звіту про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік». URL: http://www.as-rada.gov.ua/doccatalog/document/16760104/Vysn_vyk_dbu_2018_8-5_2019.pdf.

¹⁵⁸ Висновок про стан виконання закону про Державний бюджет України на 2018 рік у першому півріччі. Департамент з питань бюджетної політики. Рахункова палата України. URL: http://www.as-rada.gov.ua/doccatalog/document/16757428/Bull_DBU_2018-I.pdf.

проте відповідало критеріям бюджетної безпеки упродовж досліджуваного періоду (рис. 2.11).

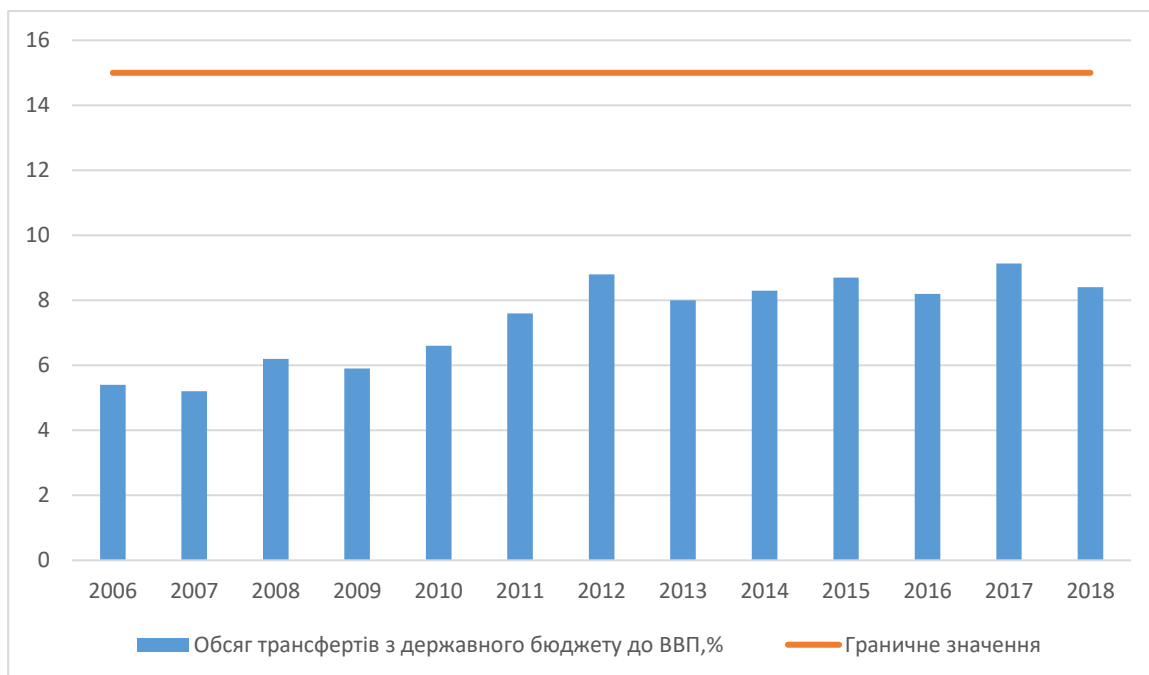


Рис. 2.11. Відношення обсягу трансфертів з державного бюджету до ВВП України у 2006-2018 рр.

Джерело: побудовано авторами за офіційними даними Міністерства фінансів України¹⁵⁹

Попри істотний вплив зміни відношення обсягів трансфертів до ВВП на рівень бюджетної безпеки України, зменшення цього показника до 8,4% у 2018 р. свідчить про зниження відповідних загроз. Зміцненню бюджетної безпеки сприятиме скорочення загального обсягу субвенцій та дотацій на 9,8 млрд грн (3,1%) порівняно з попереднім роком.

Згідно Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» заплановано зменшити обсяги медичної субвенції на 1,9 млрд грн (3,3%) за рахунок її скорочення для бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів та бюджетів ОТГ. Субвенції на здійснення державних програм соціального захисту населення у 2019 р. заплановано у обсязі 122 млрд грн, проте, це на 12,5 млрд грн (9,3%) менше порівняно з 2018 р., що зумовлено

¹⁵⁹ Виконання державного бюджету України з 2008 по 2018 рр. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/>.

скороченням розміру наданих пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу тощо на 15,9 млрд грн (або 22%).

Із спеціального фонду державного бюджету заплановано профінансувати 6 субвенцій (3,8 млрд грн у 2019 р.), обсяг яких зменшено порівняно з 2018 р. на 1,1 млрд грн (23%) за рахунок скорочення виплат на реформування регіональних систем охорони здоров'я на 2 млрд грн (11%) та скасування міжбюджетного трансферту на погашення різниці між фактичною вартістю теплової енергії й послуг з централізованого опалення¹⁶⁰. Отже, не зважаючи на істотний вплив індикатора відношення обсягу трансфертів з державного бюджету до ВВП на рівень бюджетної безпеки України, результати аналізу його динаміки в короткостроковому періоді дозволяють зробити висновок про послаблення відповідних загроз.

Згідно з результатами розрахунку коефіцієнтів чутливості і складеного рейтингу деструктивних чинників впливу на стан бюджетної безпеки України у 2018 р., джерелом істотних загроз також є недосконалість суспільних інститутів, за яких надмірна централізація фінансової системи держави призводить до неефективного використання коштів та формування рентоорієнтованої поведінки суб'єктів економіки.

Показник перерозподілу ВВП через зведений бюджет розглядається як індикатор-дестимулятор бюджетної безпеки і характеризує ступінь централізації фінансової системи держави. Значні масштаби перерозподілу ВВП через систему державних фінансів негативно впливають на економічний розвиток країни, оскільки посилення податкового тиску на підприємства призводить до зниження їх ділової активності, обмеження фінансових можливостей для відтворення виробничого процесу, зокрема і на основі новітніх технологій, погіршення інвестиційного клімату, збільшення рівня «тінізації» економіки внаслідок ухилення суб'єктів господарювання від сплати податків.

¹⁶⁰ Аналіз міжбюджетних трансфертів у 2018-2019 рр. Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України. URL: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/2018-10-04-transfers_md-1.pdf.

Упродовж 2007–2018 рр. в Україні через бюджетну систему перерозподілялося понад 30% ВВП, але значне перевищення граничного значення цього показника спостерігається з 2015 р. (рис. 2.12). Найкращим, з точки зору економічної безпеки, значення цього показника було в 2006 р., а у 2014 р. - становило 29,1%, що також відповідало критеріям безпеки.

Зростання рівня перерозподілу ВВП через зведений бюджет у 2015–2018 рр. відображає посилення впливу загроз бюджетній безпеці України, які виникають через неспроможність інституціональних механізмів забезпечити раціональне використання коштів платників податків у суспільному секторі економіки за існуючого рівня фіскального навантаження.

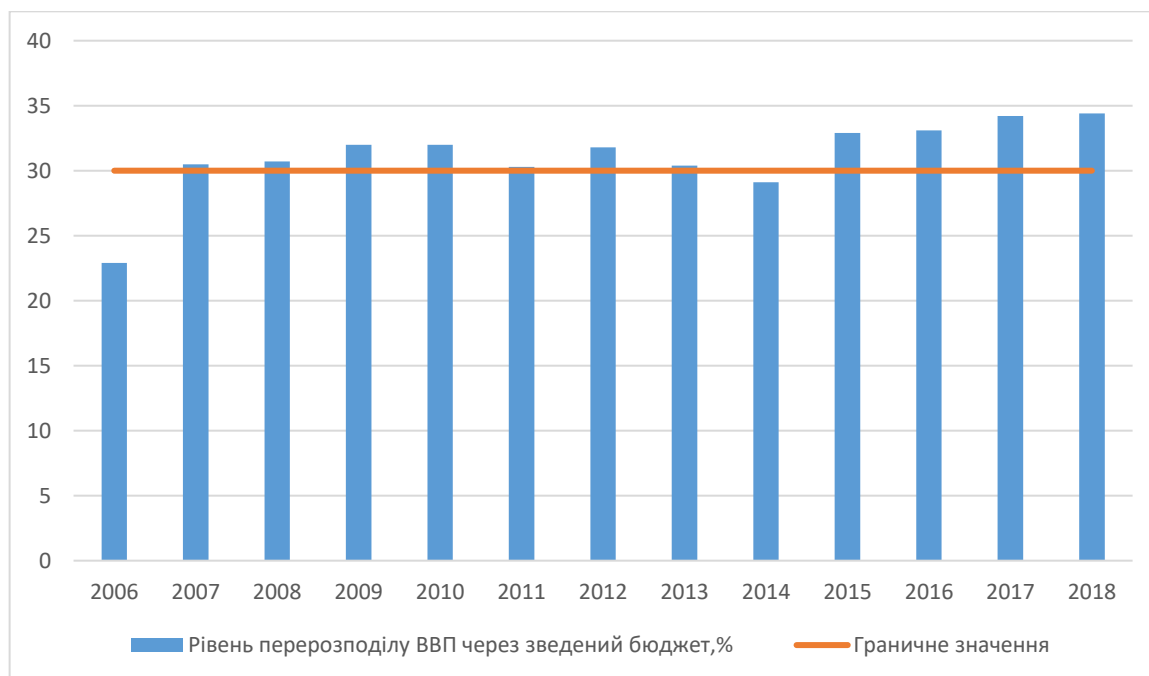


Рис. 2.12. Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет України, %

Джерело: побудовано авторами за офіційними даними Міністерства фінансів України¹⁶¹

Рівень перерозподілу ВВП через доходи та витрати бюджету (з урахуванням доходів позабюджетних соціальних фондів) в Україні є дуже високим і близьким до значень в розвинених країнах, проте в умовах недосконалої інституційної системи виникає більше ризиків для бюджетної

¹⁶¹ Виконання державного бюджету України з 2008 по 2018 рр. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/>

безпеки нашої країни порівняно зі скандинавськими соціально орієнтованими економіками. Розвинені держави, економічне зростання яких перебуває в межах 1-2%, «можуть дозволити собі без негативних довгострокових наслідків для економіки розподіляти через бюджет 40-45% ВВП, а в деяких випадках і всі 50%»¹⁶², оскільки ефективні державні інститути забезпечують якісне і прозоре використання бюджетних коштів на інвестиційні та соціальні проекти. Наприклад, у Польщі, економіка якої в останні кілька років демонструє істотне зростання ВВП (4,8% у 2017 р., 5,1% у 2018 р.¹⁶³), розподіляється за допомогою бюджетних механізмів лише 19,5% ВВП¹⁶⁴.

Д. М. Серебрянський, А. М. Вдовиченко, А. І. Зубрицький наголошують, що в нашій країні значення цього показника та ступінь добробуту населення «є діаметрально протилежними величинами, що провокує як низьку добровільність сплати податків, так і соціально-політичне невдоволення в суспільстві», а «значна перерозподільна влада центрального уряду завжди пов'язана з певними бюрократичними процедурами, які у кінцевому підсумку збільшують часовий лаг надходження державної підтримки до цільових груп населення/бізнесу»¹⁶⁵.

Враховуючи, що доходи зведеного бюджету на 2019 р. визначені в сумі 1306,6 млрд грн¹⁶⁶, а обсяг номінального ВВП зросте до 3946,9 млрд грн¹⁶⁷, рівень перерозподілу ВВП через державний бюджет становитиме 33,1%, що є нижче рівня 2018 р. За розрахунками ЦЕС, на 2019 р. сума перерозподілу ВВП

¹⁶² Куц О. Проект бюджету-2019: красиві цифри для гнітючої реальності. URL: <https://ua.112.ua/mnenie/proekt-biudzhetu-2019-krasnyi-tsyfry-dlia-hnitiuchoi-realnosti-462702.html>.

¹⁶³ Real GDP growth rate – volume. URL:

<https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&pcode=tec00115&language=en>.

¹⁶⁴ Розраховано за: Wydatki budżetu państwa na rok 2018. URL: [http://orka.sejm.gov.pl/proc8.nsf/pdf/9526D62591F6718FC12582160056ACE9/\\$File/1876_u_zal2.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/proc8.nsf/pdf/9526D62591F6718FC12582160056ACE9/$File/1876_u_zal2.pdf); Wartość produktu krajowego brutto w 2017 r. wyniosła 1 bln 982,1 mld zł - wynika z pierwszego szacunku Głównego Urzędu Statystycznego. URL: https://finanse.wnp.pl/wartosc-pkb-polski-zbliza-sie-do-2-bilionow-zlotych,323159_1_0_0.html.

¹⁶⁵ Серебрянський Д. М., Вдовиченко А. М., Зубрицький А. І. Оцінювання рівня та ефективності перерозподілу ВВП через публічний сектор економіки України. Фінанси України. 2013. №4. С. 45-57, с. 56

¹⁶⁶ Закон про Державний бюджет України на 2019 рік набирає чинності 1 січня. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/zakon-pro-derzhavnyi-biudzh-et-ukrainy-na--rik-nabyraie-chynnosti--sichnia?category=bjudzhet>.

¹⁶⁷ Висновки щодо проекту Закону України „Про Державний бюджет України на 2019 рік”. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16757581/Vysn_proekt_DBU_2019.pdf?subportal=main.

через державний сектор зменшиться порівняно з 2018 р. і становитиме 39,6% ВВП для обсягу доходів та 41,8% ВВП для обсягу видатків¹⁶⁸. Відповідно, можна буде очікувати і зниження рівня централізації фінансової системи держави, що буде досліджено у третьому розділі монографії.

Не зважаючи на істотне зростання відношення державного боргу до ВВП починаючи з 2013 р. та перевищення цим показником граничного значення упродовж 2014-2018 рр. (рис. 2.10), загрози, що виникають внаслідок збільшення заборгованості та залежності від міжнародних фінансових організацій, здійснюють неістотний вплив на рівень бюджетної безпеки України (згідно розробленого нами рейтингу загроз, поданого у табл. 2.8). Так, вплив зовнішніх чинників, які визначаються індикаторами «Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету», «Відношення дефіциту торговельного балансу до загального обсягу зовнішньої торгівлі» та «Частка зовнішніх запозичень у структурі джерел фінансування дефіциту бюджету», на стан бюджетної безпеки у 2018 р. був неістотний.

Результати регресійного аналізу підтверджують незначний вплив перелічених вище показників на ступінь збалансованості бюджету, який оцінюється залежною змінною «Відношення дефіциту державного бюджету до ВВП» (табл. 2.10).

Як видно з таблиці, за допомогою лінійної регресії виявлено слабкий прямо пропорційний зв'язок між залежною змінною та відношенням сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету, тобто, в довгостроковому періоді нарощення державного боргу збільшує навантаження на державний бюджет і призводить до його розбалансування та зростання бюджетного дефіциту. Слабкий обернений зв'язок між залежною змінною та часткою зовнішніх запозичень у структурі джерел фінансування дефіциту бюджету свідчить про те, що хоча зовнішнє

¹⁶⁸ Піонтківська І., Солтисьяк Р. Коротко про головне в проекті бюджету – 2019. URL: <https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/>

кредитування України й здійснюється з метою покращення збалансованості державного бюджету та поповнення необхідних резервних активів, залучення цих коштів має незначний вплив та неістотно зменшує бюджетний дефіцит.

Таблиця 2.10

Результати регресійного оцінювання залежності показника «Відношення дефіциту державного бюджету до ВВП» від індикаторів, що враховують зовнішні чинники бюджетної безпеки України (2006-2018 рр.)

Показник	Коефіцієнт регресії	Стандартна помилка	t – критерій Стьюдента	Ймовірність помилки
Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету, %	0,65	0,18	2,93	0,016
Відношення дефіциту торговельного балансу до загального обсягу зовнішньої торгівлі, %	-0,44	0,27	-1,84	0,099
Частка зовнішніх запозичень у структурі джерел фінансування дефіциту бюджету, %	-0,59	0,42	-2,40	0,039
Постійна величина	1,64	0,76	2,15	0,060
Коефіцієнт кореляції	0,76	F-критерій Фішера (розрахунковий)		4,1
Скоригований коефіцієнт детермінації	0,58	F-критерій Фішера (табличний)		3,9

Отже, зовнішні запозичення, як джерело фінансування бюджету, за неефективного державного управління процесом бюджетування, нераціонального розподілу і використання видаткової частини бюджету не вирішують проблеми розбалансування державного бюджету, мають вичерпний характер та негативний кумулятивний ефект у вигляді збільшення платежів з обслуговування та погашення державного боргу.

Підсумовуючи результати комплексного оцінювання рівня бюджетної безпеки України, варто наголосити, що істотний вплив на значення інтегрального показника таких індикаторів, як «Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет» та «Відношення обсягу трансфертів з державного бюджету до ВВП», обумовлює доцільність детальнішого дослідження взаємодії державного

бюджету з місцевими бюджетами. Зокрема, в межах реформи децентралізації проводяться інституційні зміни, спрямовані на зміцнення місцевих бюджетів, забезпечення їх фінансового наповнення та дотримання принципу цільового витрачання коштів державного бюджету через субсидії та субвенції. Саме тому важливого значення набувають заходи щодо фінансової децентралізації, які є не лише інструментами збільшення самостійності місцевих органів влади, а й засобом посилення бюджетної безпеки держави за рахунок зменшення перерозподілу ВВП через державний бюджет та скорочення обсягів трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам.

2.3. Вплив фінансової децентралізації на рівень бюджетної безпеки України

Інституціональні зрушення, спрямовані на послаблення централізації і розширення прав місцевих органів управління, відбуваються в Україні з 2014 р. і ґрунтуються на положеннях Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, Законів «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та змінах, внесених до Бюджетного і Податкового кодексів щодо забезпечення фінансової децентралізації. Результатом фінансової децентралізації, як процесу передачі повноважень і фінансових ресурсів на їх виконання від центральних органів влади до місцевих, має стати побудова ефективної системи влади на рівні громад, районів та областей, яка згідно принципу субсидіарності забезпечить адміністративні та фінансові можливості для динамічного розвитку міст та селищ в Україні. Базовим інститутом місцевого самоврядування є об'єднані територіальні громади (ОТГ), які формуються в нашій країні відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

В Україні створено 665 ОТГ, які з 2018 р. перейшли на прямі міжбюджетні відносини. Загалом, у 2018 р. взаємовідносини з державним бюджетом мали 1288

місцевих бюджетів: 24 обласні бюджети, 148 бюджетів міст обласного значення та бюджет м. Києва, 450 районних бюджетів та 665 бюджетів об'єднаних територіальних громад. Базову дотацію отримували 930 місцевих бюджетів, реверсну дотацію – 223¹⁶⁹.

Початковий етап фінансової децентралізації супроводжувався істотними змінами бюджетного законодавства у 2014-2015 рр. Зокрема, згідно Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин»¹⁷⁰ від 28.12.2014 р. № 79-VIII запроваджено нову схему міжбюджетних відносин, яка передбачає таку структуру міжбюджетних трансфертів: базова / реверсна дотація, субвенції, додаткові дотації, а також параметри горизонтального вирівнювання податкоспроможності обласних бюджетів, бюджетів міст обласного значення, районів і об'єднаних територіальних громад. Постановою Кабінету Міністрів України від 23.01.2015 р. № 12 скориговано Порядок перерахування міжбюджетних трансфертів, яким визначався механізм перерахування міжбюджетних трансфертів із державного бюджету до місцевих бюджетів (базової дотації, субвенцій, стабілізаційної та додаткової дотацій), реверсної дотації та міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами¹⁷¹.

В процесі фінансової децентралізації в Україні з 2015 р. було змінено механізми формування доходів державного та місцевих бюджетів, а також засади реалізації міжбюджетних відносин. Об'єднані територіальні громади отримали більше повноважень щодо розвитку та забезпечення життєдіяльності своїх територій, для фінансування яких було збільшено перелік податкових надходжень, що перераховуються до місцевих бюджетів. Таким чином, до обласних бюджетів надходить 10% податку на прибуток приватних підприємств, до бюджетів ОТГ, міст обласного значення та районів відрахування податку на

¹⁶⁹ Державний бюджет 2018 року та децентралізація: експертний аналіз. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/7960>.

¹⁷⁰ Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р. № 79-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.

¹⁷¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 23.01.2015 р. № 12 «Про затвердження Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1132-2010-п>.

доходи фізичних осіб (ПДФО) становить 60%, до обласних бюджетів – 15% (решта 25% - надходить до державного бюджету), екологічний податок між цими бюджетами розподіляється у співвідношенні 25%, 55%, 20% відповідно.

Крім цього, з 2015 р. замість збору за виноградарство, садівництво та хмелярство запроваджено збір з роздрібного продажу підакцизних товарів (пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, нафтопродуктів) за ставкою 2–5% вартості реалізованого товару, який повністю надходить до місцевих бюджетів. Також бюджети ОТГ, районів, міст обласного значення отримують 100% надходжень плати за надання адміністративних послуг, державного мита, єдиного податку, податку на майно.

Проте, з 2015 р. до державного бюджету перераховується 25% надходжень податку на доходи фізичних осіб (до цього часу цей податок повністю залишався в місцевих бюджетах) та скасовано дотацію вирівнювання. Відповідно, в межах фінансової децентралізації було передбачено удосконалення міжбюджетних відносин через запровадження горизонтального вирівнювання, стабілізаційної дотації, субвенції на соціально-економічний розвиток, освітньої та медичної субвенцій, субвенції на розвиток інфраструктури ОТГ.

З 2018 р. запроваджені такі додаткові новації щодо формування доходів місцевих бюджетів:

- надходження 5% рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату (Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату» № 1793 від 20.12.2016), зарахування якої до місцевих бюджетів здійснюватиметься у таких розмірах: 3% – до бюджетів міст обласного значення, об'єднаних територіальних громад; 2% – до обласних бюджетів; 2% – до районних бюджетів; 1% – до сільських, селищних, міських міст районного значення бюджетів;

- зарахування 100% єдиного податку, що сплачується платниками четвертої групи (сільгоспвиробниками), тоді як у 2017 р. до місцевих бюджетів зараховувалося 86%;

- надходження від затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей та встановлення розміру плати за видачу ліцензій на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей¹⁷².

Результати фінансової децентралізації простежуються, насамперед, в динаміці доходної частини місцевих бюджетів. У 2017 р. надходження до загального фонду місцевих бюджетів України (без урахування міжбюджетних трансфертів) склали 192,7 млрд грн, що більше від прогнозних показників Міністерства фінансів України на 22 млрд грн, а порівняно з 2016 р. надходження зросли на 46,1 млрд грн або на 31,4%¹⁷³. Упродовж січня-серпня 2018 р. надходження до загального фонду всіх місцевих бюджетів України (без урахування міжбюджетних трансфертів) склали 148,7 млрд грн, що на 27,9 млрд грн (на 23%) більше ніж за аналогічний період 2017 р.¹⁷⁴ При цьому зауважимо, що у доларовому еквіваленті надходження до місцевих бюджетів також характеризуються зростаючою тенденцією, лише з дещо нижчими темпами зростання після 2016 р. (рис. 2.13). Зростання доходів місцевих бюджетів відбулося не лише в абсолютних одиницях, але й по відношенню до ВВП: з 5,1% у 2014 р. до 6,5% у 2017 р.

У структурі доходів місцевих бюджетів у 2017 р. переважали надходження від сплати податку на доходи фізичних осіб – 110,0 млрд грн або 57,3% від загальної суми доходів місцевих бюджетів. У порівнянні з 2016 р., надходження цього податку збільшилися на 31,1 млрд грн або на 39,9%. Вагомим джерелом доходів місцевих бюджетів є плата за землю (13,7% загального обсягу доходів),

¹⁷² Державний бюджет 2018 року та децентралізація: експертний аналіз. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/7960>.

¹⁷³ Результати фінансової децентралізації. URL: <https://decentralization.gov.ua/finance/gallery>.

¹⁷⁴ Фінансові результати місцевих бюджетів за 8 місяців 2018 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/finance/gallery>.

надходження якої у 2017 р. збільшилися на 13% порівняно з 2016 р. і становили 26,4 млрд грн. Також у 2017 р. місцеві бюджети отримали 23,3 млрд грн єдиного податку, що на 6,1 млрд грн (або на 35,7%) більше надходжень 2016 р. Відбулося істотне зростання надходжень від сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, які у 2017 р. склали 2,4 млрд грн і перевищили минулорічний показник на 70,9%. У 2017 р. до місцевих бюджетів надійшло 2,9 млрд грн плати за надання адміністративних послуг, що на 844,4 млн грн більше (або на 40,1%) від надходжень за попередній рік¹⁷⁵.

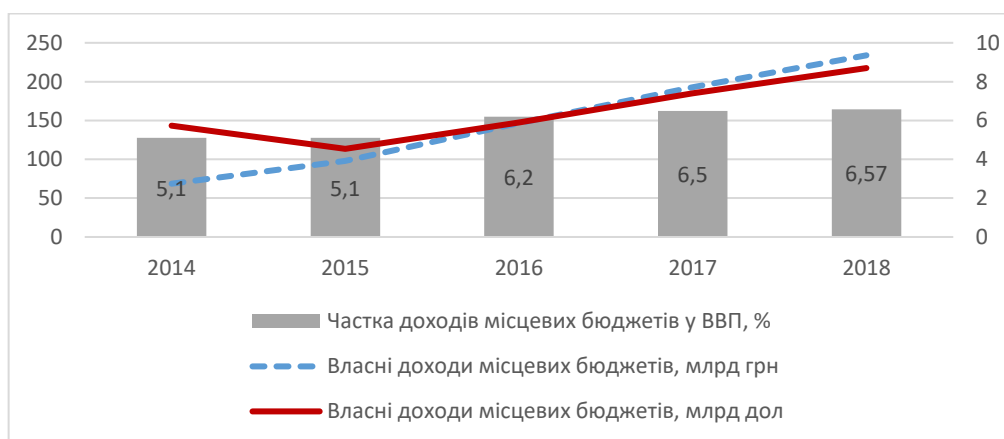


Рис. 2.13. Динаміка показників доходів місцевих бюджетів України у 2014-2018 рр.

Джерело: побудовано авторами за даними Прес-центру ініціативи «Децентралізація»¹⁷⁶ та Міністерства фінансів України¹⁷⁷

Отже, за період реалізації заходів з фінансової децентралізації власні доходи місцевих бюджетів у розрахунку на 1 мешканця зросли більше, ніж у два рази - з 2226,9 грн у 2014 р. до 4502,3 грн у 2017 р., а доходи з трансфертами з 5103,6 грн до 10878,5 грн відповідно. Згідно досліджень фахівців ГО «Інститут податкових реформ», ці фінансові ресурси дозволили органам місцевого самоврядування у січні-жовтні 2017 р. збільшити обсяги фінансування загальної

¹⁷⁵ Місцеві бюджети: експерти підбили перші підсумки 2017 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/finance/gallery>.

¹⁷⁶ Результати фінансової децентралізації. URL: <https://decentralization.gov.ua/finance/gallery>.

¹⁷⁷ Довідка щодо стану виконання місцевих бюджетів. Виконання доходів місцевих бюджетів за січень-грудень 2018 року. URL: https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/849_1168306918-ilovepdf-compressed.pdf.

середньої освіти до 64 млрд, що удвічі більше порівняно з 2015 р. (37 млрд грн), дошкільної освіти - з 14 млрд грн у 2015 р. до 21 млрд грн у 2017 р., фінансування професійно-технічної, позашкільної та вищої освіти коливається від 6 млрд грн до 3 млрд грн у 2017 р. Відбулося збільшення фінансування на утримання лікарень загального профілю з 24 млрд грн у січні-жовтні 2015 р. до 30 млрд грн у січні-жовтні 2017 р., пологові будинки та поліклініки загального профілю - з 1 млрд грн до 2 млрд грн. Обсяги видатків на спеціалізовані лікарні були дещо менші і склали у січні-жовтні 2017 р. 9 млрд грн; центри первинної медичної допомоги – 8 млрд грн, станції швидкої допомоги – 4 млрд грн.¹⁷⁸

Оптимістичні очікування щодо формування доходів місцевих бюджетів у 2018 р. були пов'язані, насамперед, із збільшенням розміру мінімальної заробітної плати до 3723 грн (на 16,3% більше порівняно з 2017 р.), підвищенням прожиткового мінімуму до 1700 грн з 1 січня (у 2017 р. - 1600 грн), до 1777 грн – з 1 липня і 1853 грн – з 1 грудня. Такі зміни, на думку Я. Казюк, були важливими як для визначення обсягів видаткової частини місцевих бюджетів, так і для формування дохідних джерел, ставки яких залежать від зазначених показників (наприклад, ставки єдиного податку, податку на нерухоме майно, відмінного від земельної ділянки, адміністративні збори та ін.)¹⁷⁹.

Так, за даними Міністерства фінансів України, у 2018 р. надходження до загального фонду місцевих бюджетів збільшилися на 21,9% або на 41,97 млрд грн порівняно із минулим роком (у співставних умовах та без урахування територій, що не підконтрольні українській владі). Фактичні надходження податку на доходи фізичних осіб за січень-грудень 2018 р. збільшилися на 25,5%. Загалом обсяг надходжень ПДФО за січень-грудень 2018 р. склав 138,06 млрд грн, рівень виконання річного показника, затвердженого місцевими радами становив 101,1%. Надходження плати за землю за січень-грудень 2018 р.

¹⁷⁸ Хотенко О., Серебрянська Д. Оцінка основних показників бюджетної децентралізації в Україні за 2015-2017 роки. URL: <http://ngoipr.org.ua/news/otsinka-osnovnyh-pokaznykiv-byudzhethnoyi-detsentralizatsiyi-v-ukrayini-za-2015-2017-roky/>

¹⁷⁹ Державний бюджет 2018 року та децентралізація: експертний аналіз. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/7960>.

становили 27,3 млрд грн, а рівень виконання річного показника, затвердженого місцевими радами – 99,1%. Фактичні надходження єдиного податку за січень-грудень 2018 р. склали 29,48 млрд грн, що на 26,5% (6,18 млрд грн) більше порівняно з аналогічним періодом 2017 р.¹⁸⁰ Проте, як було показано на рис. 2.13, відношення власних доходів місцевих бюджетів до ВВП у 2018 р. збільшилося не істотно.

Як зазначає Возняк Г. В., попри очевидні переваги бюджетної децентралізації в частині розширення фінансової бази, місцеві бюджети втратили стабільну, передбачувану частину доходів до загального фонду по ПДФО (оскільки з 2015 р. об'єднані громади замість 75% отримують 60% цих податкових надходжень, обласні бюджети замість 25% - лише 15%), а компенсація даного податку, введенням, наприклад, податку на майно не рятує ситуації, позаяк на даний момент відсутня база оподаткування (житлові будинки, квартири)¹⁸¹.

Відповідно, не зважаючи на динамічне зростання податкових надходжень до місцевих бюджетів та збільшення частки місцевих бюджетів (з трансфертами) у зведеному бюджеті з 45,6% у 2014 р. до 51,2% у 2017 р.¹⁸², залежність органів місцевого самоврядування від державної фінансової допомоги та від управлінських рішень вищого рівня залишається істотною. Це підтверджується зростаючою динамікою коефіцієнта залежності, який розрахований нами як відношення суми трансфертів з державного бюджету до суми власних доходів місцевих бюджетів (без трансфертів). У довгостроковому періоді також спостерігається зниження частки доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) у зведеному бюджеті (рис. 2.14).

За останній рік проведення реформи децентралізації відбулися певні позитивні зміни цих показників: коефіцієнт залежності місцевих бюджетів від

¹⁸⁰ Довідка щодо стану виконання місцевих бюджетів. Виконання доходів місцевих бюджетів за січень-грудень 2018 року. URL: https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/849_1168306918-ilovepdf-compressed.pdf.

¹⁸¹ Возняк Г. В. Бюджетна децентралізація: європейський досвід та перспективи для України. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2016. Вип. 3 (119). С. 56-62. с. 61.

¹⁸² Результати фінансової децентралізації. URL: <https://decentralization.gov.ua/finance/gallery>.

трансфертів з державного бюджету зменшився з 1,41 у 2017 р. до 1,28 у 2018 р., а частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті за цей же період дещо збільшилася - з 18,9% до 19,7%.



Рис. 2.14. Динаміка показників фінансової самостійності місцевих бюджетів України у 2006-2018 рр.

Розраховано і побудовано авторами за даними Міністерства фінансів України¹⁸³

Діяльність органів місцевого самоврядування значною мірою залежить від трансфертів із державного бюджету, частка яких у доходах місцевих бюджетів залишається істотною - 59% у 2015 р., 53% у 2016 р., 58% у 2017 р. За оцінками фахівців, починаючи з 2015 р. обсяги субвенцій місцевим бюджетам переважають над дотаціями: у 2010 р. частка субвенцій у доходах місцевих бюджетів складала 21%, а частка дотацій – 28%, то у 2016 р. – 57% і 3% відповідно, у 2017 р. (січень-жовтень) – 50% і 4,3% відповідно¹⁸⁴. Таке співвідношення субвенцій та дотацій свідчить не лише про фінансову залежність органів місцевого самоврядування від центральної влади, але й про несамотійність їх управлінських рішень щодо використання цих коштів, оскільки, згідно з Бюджетним кодексом України, субвенції – це міжбюджетні

¹⁸³ Виконання державного бюджету України з 2008 по 2018 рр. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/>; Бюджет України 2010. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2011. 292 с.; Бюджет України 2017. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2018., 307 с., С. 205-300.

¹⁸⁴ Хотенко О., Серебрянська Д. Оцінка основних показників бюджетної децентралізації в Україні за 2015-2017 роки. URL: <http://ngoipr.org.ua/news/otsinka-osnovnyh-pokaznykiv-byudzhethnoyi-detsentralizatsiyi-v-ukrayini-za-2015-2017-roky/>.

трансфери для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції.

Розглянуті вище результати фінансової децентралізації обумовлюють зміни показників державного бюджету України відносно їх граничних чи оптимальних значень, що, своєю чергою, впливає на рівень бюджетної безпеки та відображає ефективність бюджетної політики і фінансову спроможність держави забезпечувати соціально-економічний розвиток. Таким чином, при оцінюванні стану бюджетної безпеки України необхідно враховувати вплив реформи децентралізації, для чого доцільно обґрунтувати відповідні індикатори, порядок їх розрахунку та оцінити їх динаміку з позицій відповідності критеріям економічної безпеки.

Згідно методики розрахунку економічної безпеки України, яку ми розглянули у першому розділі, система індикаторів бюджетної безпеки держави включає показники, які дозволяють частково врахувати ефекти децентралізації, зокрема це рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет та відношення обсягу трансфертів з державного бюджету до ВВП.

Ступінь централізації бюджетної системи держави характеризується показником перерозподілу ВВП через зведений бюджет, який ми детально охарактеризували у підрозділі 2.2. Упродовж досліджуваного періоду в Україні через бюджетну систему перерозподілялося понад 30% ВВП, що не відповідає критеріям безпеки (рис. 2.15). Винятком стали 2006 р. та 2014 р., коли цей показник був нижчим за граничне значення. Значне зростання рівня перерозподілу ВВП через зведений бюджет у 2015-2017 рр. свідчить про загострення таких загроз, як неефективний розподіл видатків бюджету, низький рівень бюджетної дисципліни, розбалансування системи державних фінансів, перевищення темпів росту доходів бюджету над темпами росту ВВП.

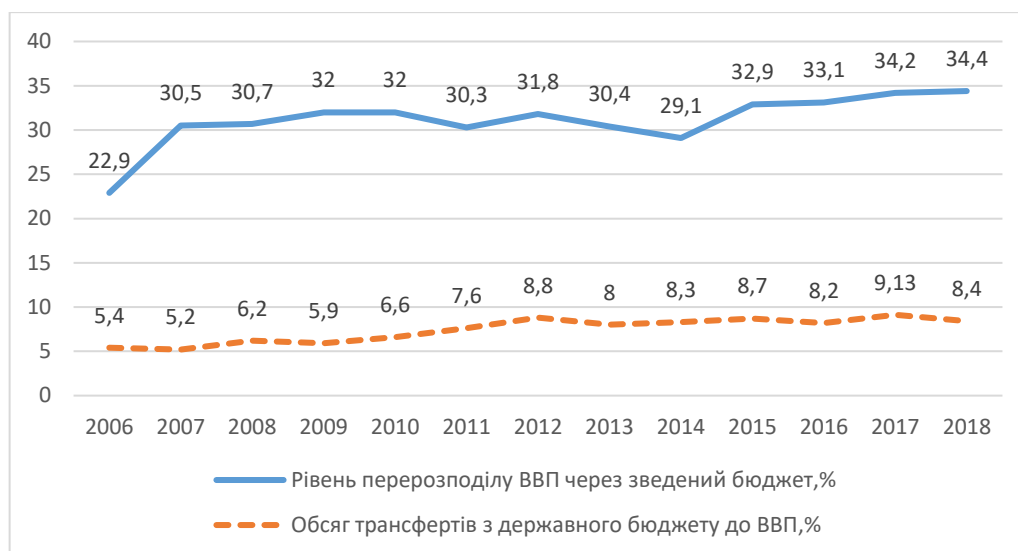


Рис. 2.15. Динаміка індикаторів бюджетної безпеки України, які характеризують ступінь децентралізації бюджету

Джерело: побудовано автором за даними Міністерства фінансів України¹⁸⁵

Як видно з рисунку 2.15, динаміка показника відношення обсягів трансфертів з державного бюджету до ВВП є зростаючою, що з точки зору бюджетної безпеки є негативною тенденцією, оскільки значення цього індикатора-дестимулятора не повинно перевищувати 15%. Оскільки зростання міжбюджетних трансфертів відбувається насамперед за рахунок субвенцій, погодимося з висновком Ягольницького О.А., що органи місцевого самоврядування поступово перетворюються на посередників між центральними органами влади та споживачами суспільних послуг, а місцеві бюджети – на відокремлений складник державного бюджету¹⁸⁶. Разом з цим, як було зазначено у підрозділі 2.2, упродовж досліджуваного періоду цей показник не досягнув навіть нижньої межі інтервалу граничних значень (10%). Тому, хоча зростання відношення обсягів трансфертів з державного бюджету до ВВП і підтверджує посилення залежності місцевих бюджетів від державного фінансування соціальних видатків та, певною мірою, свідчить про високий рівень

¹⁸⁵ Виконання державного бюджету України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/2018>.

¹⁸⁶ Ягольницький О.А., Гудзь А.В. Проблеми бюджетної децентралізації в Україні. *Економіка і суспільство*. 2017. №13. С. 1283-1289. С. 1286.

централізації, зростання відповідних видатків з державного бюджету не є загрозливим в даний момент.

Зважаючи на вагомість податкових інструментів проведення реформи децентралізації в Україні, доцільно доповнити перелік індикаторів бюджетної безпеки показниками, які будуть відображати зміни податкової політики, дозволять оцінити вплив зміни розподілу податків між різними рівнями бюджетів на стан бюджетної безпеки та ступінь прояву загроз, пов'язаних із зазначеними процесами. Насамперед, необхідно врахувати, як зміняться обсяги податкових надходжень до державного бюджету внаслідок децентралізації у зв'язку із зарахуванням з 2015 р. до місцевих бюджетів повністю або частини тих податків, які до реформи сплачувалися у державний бюджет. Тобто, важливо оцінити прояв загрози зменшення податкових надходжень до державного бюджету в результаті зарахування 90% податку на прибуток (10% з 2015 р. надходить до обласного бюджету), 20% екологічного податку замість 65%, а також зарахування 100% плати за надання адміністративних послуг та державного мита до бюджету ОТГ (до 2015 р. ці податки у повному обсязі надходили до державного бюджету).

Податкові надходження є найбільшою складовою частиною формування бюджетних доходів. Проте їх частка у доходах державного бюджету відрізняється в розвинених країнах та країнах з трансформаційною економікою. Так, у 2016 р. податки та обов'язкові фактичні соціальні внески у країнах ЄС-28 загалом становили 38,9% від ВВП, а у 2017 р. цей показник зріс до 40,2%¹⁸⁷. У порівнянні з іншими розвинутими економіками, рівень оподаткування у ВВП в ЄС є високим: на 13 п. п. вище, ніж у США, і на 8 п. п. вище порівняно з Японією, а також значно перевищує рівень для Нової Зеландії (32,1%), Канади (31,7%), Австралії (28,2% у 2015 р.), Швейцарії (27,7%) і Південної Кореї (26,3%)¹⁸⁸. Найбільше співвідношення податкових надходжень до бюджету і ВВП у 2017 р.

¹⁸⁷ Tax revenue statistics. Data extracted on 26 November 2018. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tax_revenue_statistics#General_overview.

¹⁸⁸ Taxation Trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. 2018. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/economic-analysis-taxation/taxation-trends-eu-union_en.

було зафіксоване у Франції (48,4%), Бельгії (47,3%) та Данії (46,5%). Водночас, частка податкових надходжень у ВВП в країнах Центральної Європи та Балтії є найменшою серед країн ЄС: Румунія – 25,8%, Болгарія – 29,5%, Литва – 29,8% та Латвія – 31,4%¹⁸⁹.

Порівнюючи податкове навантаження на економічних суб'єктів в Україні з країнами ЄС, можемо зробити висновок про його відносно низький рівень, оскільки середнє значення показника частки податкових надходжень до державного бюджету у ВВП за період 2006-2018 рр. становило 21%, а мінімальне (17,6%) та максимальне (23,4%) значення цього показника спостерігалися відповідно у 2014 р. та 2011 р. (рис. 2.16). При цьому, як відзначають фахівці, в Україні з 2014 р. посилюється тенденція перенесення податкового тиску на фізичних осіб, а бізнес-структури сплачують менше податків, що відображає сутність нової філософії податкової системи в умовах загального неоліберального курсу нашої країни, який підтримують міжнародні фінансові інституції та зовнішньоекономічні партнери¹⁹⁰. Зокрема, у структурі податкових надходжень зведеного бюджету України у 2018 р.¹⁹¹ частка ПДФО збільшилася до 21,8% порівняно з 16,5% у 2014 р.¹⁹², частка внутрішніх податків на товари і послуги – зросла з 40,37% у 2014 р. до 41,6% у 2018 р., а частка податку на прибуток підприємств – лише з 8,81% до 8,9% відповідно.

Проте, структура зведеного бюджету не відображає результати податкових змін, що відбулися в межах фінансової децентралізації, оскільки враховуються загальні податкові надходження. Врахувати вплив структурного перерозподілу податків між різними рівнями бюджетної системи можна за допомогою показників частки відповідних податків у податкових надходженнях до

¹⁸⁹ Tax revenue-to-GDP ratio: France, Belgium and Denmark show the highest ratios. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tax_revenue_statistics#In_2017.2.

¹⁹⁰ Кравчук О. Кому на руку податки в Україні: європейські моделі та можливі альтернативи. URL: <https://commons.com.ua/uk/komu-na-ruku-podatki-v-ukrayini-yevropejski-modeli-ta-mozhlivi-alternativi/>.

¹⁹¹ Доходи зведеного бюджету України за статтями доходів в 2018 р. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/cons/income/2018/>.

¹⁹² Доходи зведеного бюджету України за статтями доходів в 2014 р. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/cons/income/2014/>.

державного бюджету. Враховуючи, що для забезпечення дієвості фінансової децентралізації найбільші зміни відбулися у розподілі надходжень ПДФО та податку на прибуток підприємств між державним та місцевими бюджетами, варто брати до уваги динаміку обсягів податків на доходи, прибуток та збільшення ринкової вартості, частка яких у податкових надходженнях до державного бюджету збільшилася з 14,7% у 2014 р. до 20,3% у 2018 р.

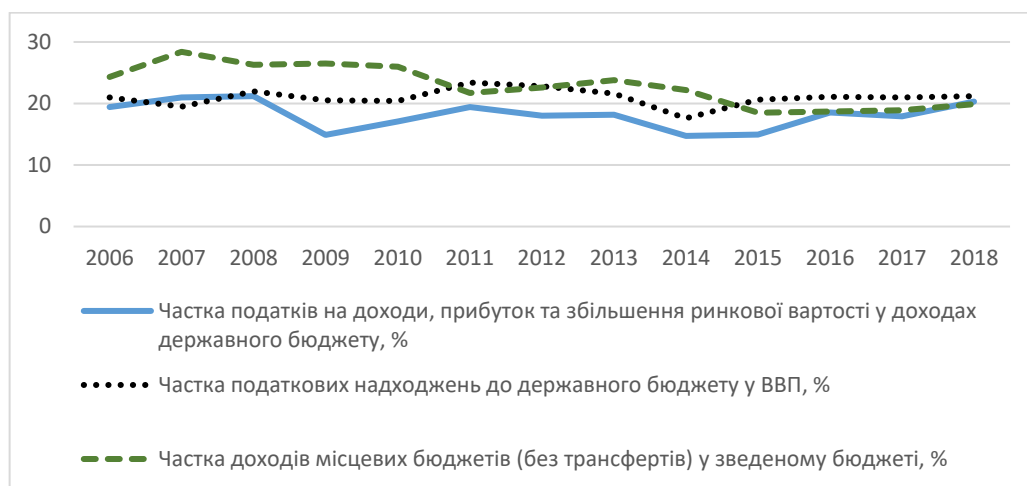


Рис. 2.16. Динаміка показників, що відображають проблеми формування доходної частини державного та зведеного бюджетів України

Джерело: розраховано і побудовано авторами за даними¹⁹³

З огляду на викладене вище, з метою врахування впливу на рівень бюджетної безпеки України змін, які відбулися у податковій системі в межах реформи децентралізації, використаємо індикатор «Частка податків на доходи, прибуток та збільшення ринкової вартості у доходах державного бюджету». З точки зору бюджетної безпеки держави цей показник є стимулятором, оскільки його збільшення сприяє зміцненню безпеки. З іншого боку, надмірний рівень оподаткування негативно впливає на економічний розвиток, а недостатня

¹⁹³ Інформація про виконання Державного бюджету України за доходами, надходження до місцевих бюджетів та ЄСВ. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/>; Довідка щодо стану виконання місцевих бюджетів «Виконання доходів місцевих бюджетів за січень-жовтень 2018 року». URL: https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/841_1102020556-compressed.pdf; Показники виконання Зведеного бюджету України за січень-жовтень 2017-2018 років. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/.../pokaznyky-vykonannia-biudzhetu-ukrainy--rr?>; Тенденції тіньової економіки в Україні. Офіційна веб-сторінка Міністерства економіки та економічного розвитку і торгівлі. URL: <http://www.me.gov.ua>.

централізація ВВП (значне обмеження фінансової бази коригування державою структурних диспропорцій) приховує у собі загрозу сповільнення економічного зростання внаслідок «консервування» неоптимальної соціально-економічної системи¹⁹⁴. Проте, стан бюджетної безпеки держави значною мірою визначається виконанням доходної частини бюджету, в якій частка податкових надходжень у 2018 р. за даними Міністерства фінансів України¹⁹⁵ становила 81,2%, у тому числі податків на доходи, прибуток та збільшення ринкової вартості – 20,3%.

Відповідно, розглядаючи тенденції зміни частки податків на доходи, прибуток та збільшення ринкової вартості у доходах державного бюджету з позицій бюджетної безпеки, можемо охарактеризувати зростаючу динаміку цього індикатора у 2015-2018 рр. (рис. 2.16) як позитивне явище, оскільки знизилася загроза недоотримання податкових надходжень до державного бюджету України в результаті фінансової децентралізації та покращилася відповідність критеріям безпеки показників, що характеризують дефіцитність бюджету. Зростання частки податків на доходи, прибуток та збільшення ринкової вартості у доходах державного бюджету з 14,7% у 2014 р. до 20,3% у 2018 р. відбулося у результаті збільшення надходжень податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) відповідно з 12645,8 млн грн до 91741,8 млн грн (з 3,54% до 9,88% у структурі доходної частини бюджету) як в результаті підвищення мінімальної заробітної плати, так і збільшення частки перерахування ПДФО у державний бюджет до 25% з 2015 р.

Для проведення подальших розрахунків інтегрального показника бюджетної безпеки з урахуванням впливу чинників децентралізації необхідно визначити характеристичні значення індикатора «Частка податків на доходи, прибуток та збільшення ринкової вартості у доходах державного бюджету», які використовуються для встановлення інтервалів стану бюджетної безпеки. Ґрунтуючись на досвіді країн ЄС з трансформаційною економікою, де аналогічна

¹⁹⁴ Мельник В., Кошук Т. Сучасна податкова політика у країнах ЄС-15. *Економіка України*. 2012. № 6. С. 73-85. С. 74.

¹⁹⁵ Доходи державного бюджету України за статтями доходів в 2018 р. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/income/2018/>.

група податків у доходах державного бюджету складає від 20% (Литва, Латвія) до 24% (Болгарія, Польща), визначаємо як граничне значення цього індикатора 22%. Зниження відносно цієї межі фактичного значення показника сигналізує про посилення загроз бюджетній безпеці, що впливають на формування доходної частини бюджету і збільшують ймовірність бюджетного дефіциту.

В умовах децентралізації важливим чинником бюджетної безпеки держави є здатність місцевих органів влади раціонально формувати доходи місцевих бюджетів і забезпечувати надходження в повному обсязі. Відповідно, звернемо увагу на динаміку частки доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) у зведеному бюджеті, яка за період проведення реформи змінилася не істотно, а саме зросла з 18,5% до 19,7%, хоча ще у 2014 р. цей показник становив 22,2%. Таким чином, можна стверджувати про низький ступінь залучення місцевого самоврядування до вирішення проблем розвитку регіонів та, відповідно, слабку узгодженість програм соціально-економічного розвитку і бюджетних планів адміністративно-територіальних одиниць. Отже, цей індикатор бюджетної безпеки держави, як показник-стимулятор, є надзвичайно важливим, оскільки показує ступінь децентралізації та відображає ефективність фінансової політики держави. Чим більше значення цього індикатора, тим вища здатність місцевих органів влади забезпечувати надходження до місцевих бюджетів, що, своєю чергою, знижує їх залежність від державних трансфертів.

Показником високого рівня децентралізації вважається частка місцевих видатків на рівні більш як 45% загальнодержавних видатків, середнього рівня – 30-45%, а низького рівня – менш як 30%¹⁹⁶. Як правило, рівень бюджетних видатків визначається надходженнями до бюджету, відповідно, можемо за аналогією визначити характеристичні значення індикатора «Частка доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) у зведеному бюджеті», які будуть використані нами для розрахунку меж інтервалів стану бюджетної безпеки України з урахуванням впливу фінансової децентралізації. Так, нижнє порогове

¹⁹⁶ Ливдар М.В., Ярошевич Н.Б., Кондрат І.Ю. Деякі аспекти бюджетної децентралізації в Україні. *Молодий вчений*. 2018. № 4 (56). С. 139-142. С. 141.

значення цього показника доцільно встановити на рівні 25%, нижнє нормативне – 30%, верхнє нормативне – 35% і верхнє порогове – 40%.

Ступінь дотримання податкової дисципліни, певною мірою, враховується за допомогою показника «Рівень тінізації економіки», який є індикатором-дестимулятором бюджетної безпеки і відображає прояв загрози недоотримання доходів зведеного бюджету, зокрема внаслідок приховування суб'єктами господарювання доходів від виробництва і продажу товарів та реалізації послуг, несплати податків у повному обсязі, проведення нелегальних валютних і зовнішньоекономічних операцій. Як було показано раніше, починаючи з 2016 р. спостерігається спадна динаміка цього показника, що свідчить про зниження загроз для формування доходної частини бюджетів всіх рівнів.

Отже, з метою оцінки бюджетної безпеки України з урахуванням впливу фінансової децентралізації доцільно доповнити систему індикаторів, яку ми використали у підрозділі 2.2 (табл. 2.4), показниками, що відображають проблеми формування доходної частини державного та зведеного бюджетів України в умовах реформування міжбюджетних відносин: частка податків на доходи, прибуток та збільшення ринкової вартості у доходах державного бюджету (%); частка доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) у зведеному бюджеті (%).

Використовуючи обґрунтовані нами характеристичні значення індикаторів, визначимо межі граничних станів бюджетної безпеки України на основі розрахунку відповідних значень інтегрального показника при досягненні індикаторами встановлених нижніх порогових, нижніх нормальних, верхніх нормальних та верхніх порогових значень (табл. 2.11).

Згідно проведених розрахунків, межі інтервалу оптимальних значень (нижня і верхня норма) інтегрального показника бюджетної безпеки держави з урахуванням чинників децентралізації дещо відрізняються від оптимальних меж показника бюджетної безпеки, визначених для системи індикаторів відповідно до загально прийнятої методики оцінки у таблиці 2.7 (0,397 - 0,499). Нижній поріг збільшився з 0,184 до 0,307, а верхній поріг зменшився з 0,788 до 0,755.

Таблиця 2.11

**Граничні межі значень інтегрального показника бюджетної безпеки
держави з урахуванням чинників децентралізації**

Індикатор	Нормалізовані значення індикатора				
	Ваговий коефіцієнт	Нижній поріг, $x^H_{пор}$	Нижня норма, x^H_{opt}	Верхня норма, x^6_{opt}	Верхній поріг, $x^6_{пор}$
Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, %	0,081	1,000	0,750	0,600	0,500
Відношення дефіциту державного бюджету до ВВП, %	0,145	-0,333	0,000	0,000	0,333
Відношення обсягу трансфертів з державного бюджету до ВВП, %	0,184	1,000	0,625	0,500	0,333
Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету, %	0,127	0,833	0,714	0,500	0,385
Рівень «тінізації» економіки, % до ВВП	0,119	0,944	0,773	0,680	0,567
Відношення дефіциту торговельного балансу до загального обсягу зовнішньої торгівлі, %	0,091	-0,600	0,000	0,000	0,600
Частка податків на доходи, прибуток та збільшення ринкової вартості у доходах державного бюджету, %	0,192	0,88	0,92	0,96	1
Частка доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) у зведеному бюджеті, %	0,060	0,625	0,75	0,875	1
Інтегральний показник бюджетної безпеки	-	0,307	0,469	0,535	0,755

Джерело: розраховано авторами

Результати кількісної оцінки стану бюджетної безпеки України з урахуванням чинників децентралізації за індикативним методом дозволяють зробити висновки про перевищення інтегральним показником верхньої межі інтервалу оптимальних значень упродовж 2015-2018 рр., що, з точки зору

бюджетної безпеки є краще, ніж значення показника у 2014 р., яке було менше нижньої межі оптимального інтервалу і свідчило про загострення загроз (табл. 2.12).

Таблиця 2.12

**Показники стану бюджетної безпеки України у 2006-2018 рр. з
урахуванням впливу реформи децентралізації**

Рік	Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, %	Відношення дефіциту державного бюджету до ВВП, %	Частка податків на доходи, прибуток та збільшення ринкової вартості у доходах державного бюджету, %	Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету, %	Обсяг трансфертів з державного бюджету до ВВП, %	Частка доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) у зведеному бюджеті, %	Рівень "гінзації" економіки, % до ВВП	Відношення дефіциту торговельного балансу до загального обсягу зовнішньої торгівлі, %	Інтегральний показник бюджетної безпеки
2006	1,000	1,000	0,915	0,429	0,963	0,856	0,993	-0,100	0,827
2007	0,751	0,500	0,991	0,712	1,000	1,000	1,000	-0,077	0,804
2008	0,746	0,538	1,000	1,000	0,839	0,926	0,926	-0,066	0,808
2009	0,716	0,179	0,703	0,214	0,881	0,933	0,800	-0,119	0,577
2010	0,716	0,125	0,807	0,240	0,788	0,915	0,758	-0,097	0,572
2011	0,756	0,389	0,915	0,192	0,684	0,764	0,847	-0,085	0,619
2012	0,720	0,184	0,849	0,159	0,591	0,796	0,847	-0,078	0,562
2013	0,753	0,159	0,858	0,128	0,650	0,838	0,823	-0,083	0,565
2014	0,787	0,143	0,695	0,088	0,627	0,782	0,686	-1,658	0,401
2015	0,696	0,304	0,704	0,108	0,598	0,651	0,72	1,000	0,573
2016	0,692	0,241	0,874	0,135	0,634	0,658	0,822	-0,211	0,550
2017	0,670	0,438	0,844	0,139	0,570	0,665	0,900	-0,118	0,585
2018	0,665	0,421	0,942	0,099	0,619	0,699	0,960	-0,085	0,618
Вагові коеф.	0,081	0,145	0,184	0,127	0,119	0,091	0,192	0,060	-
Коеф. чутливості	0,087	0,100	0,280	0,020	0,012	0,104	0,029	0,008	-

Джерело: розраховано авторами

Аналізуючи зміну нормалізованих значень індикаторів, можемо припустити, що зростання рівня бюджетної безпеки у 2018 р. відбулося в основному за рахунок підвищення відповідності критеріям безпеки таких індикаторів, як: частка податків на доходи, прибуток та збільшення ринкової

вартості у доходах державного бюджету, відношення обсягу трансфертів з державного бюджету до ВВП, частка доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) у зведеному бюджеті та рівень «тінізації» економіки. Разом з тим, погіршення значень окремих індикаторів бюджетної безпеки свідчить про посилення відповідних загроз. Наприклад, збільшення відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету з 30,3% у 2017 р. до 42,5% у 2018 р. відображає посилення загрози зростання боргової залежності України та істотного боргового навантаження на збалансованість бюджету.

Визначення загроз, які найбільше впливають на рівень бюджетної безпеки, проведемо з використанням функціональної залежності інтегрального показника від множини індикаторів, отриману в процесі обробки даних за допомогою моделі головних компонент в програмі «Статистика», і розрахуємо коефіцієнт чутливості (еластичності) у 2018 р. (табл. 2.12).

Результати розрахунку коефіцієнта чутливості доводять, що інтегральний показник бюджетної безпеки України є найбільш чутливим до зміни частки податків на доходи, прибуток та збільшення ринкової вартості у доходах державного бюджету ($K_{\text{ч}}=0,280$), частки доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) у зведеному бюджеті ($K_{\text{ч}}=0,104$), відношення дефіциту державного бюджету до ВВП ($K_{\text{ч}}=0,100$).

На підвищення рівня бюджетної безпеки України у 2018 р. істотно вплинуло, насамперед, зростання з 17,89% у 2017 р. до 19,98% показника частки податків на доходи, прибуток та збільшення ринкової вартості у доходах державного бюджету, оскільки зростання цього індикатора на 1% сприяє збільшенню інтегрального показника на 0,280% за інших рівних умов. Водночас, на покращення стану бюджетної безпеки у 2018 р. негативно вплинуло збільшення відношення дефіциту державного бюджету до ВВП (з 1,6% до 1,66%), оскільки зростання цього показника на 1% призводить до зниження інтегрального показника на 0,100% за інших рівних умов.

Отже, результати розрахунку коефіцієнтів чутливості підтвердили доцільність доповнення системи індикаторів бюджетної безпеки держави показниками, що дозволяють врахувати вплив реформи децентралізації на бюджетну безпеку України. При цьому, результати моделювання впливу основних показників бюджетної безпеки України на зміну відношення дефіциту державного бюджету до ВВП у 2006-2018 рр. за допомогою лінійної регресії не виявили зв'язку між залежною змінною та показником частки податків на доходи, прибуток та збільшення ринкової вартості у доходах державного бюджету.

Проте, як видно з рівняння 2.1, виявлено пряму залежність величини відношення дефіциту державного бюджету до ВВП (BD) від таких показників: відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету (x_1); частка доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) у зведеному бюджеті (x_2); рівень «тінізації» економіки, % до ВВП (x_3).

$$BD = - 19,67 + 0,68 x_1 + 0,65 x_2 + 0,54 x_3. \quad (2.1)$$

Показники статистичної значущості ($R=0,89$; $R^2=0,80$) підтверджують зв'язок між незалежними змінними і залежною змінною (BD), а F-критерій Фішера вказує на міцність цих зв'язків ($F(3,9)=12,44$). В контексті проведення реформи децентралізації звернемо увагу на міцний зв'язок відношення дефіциту державного бюджету до ВВП із показником частки доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) у зведеному бюджеті: збільшення незалежної змінної на 1% обумовлює збільшення залежної змінної на 0,65%.

Таким чином, заходи для забезпечення децентралізації формування і розподілу державних фінансів істотно впливають на стан бюджетної безпеки держави. Це підтверджують результати розрахунку рівня бюджетної безпеки України з використанням системи індикаторів, доповненої показниками, що дозволяють врахувати чинник фінансової децентралізації. Варто наголосити, що інтегральний показник бюджетної безпеки України у 2018 р. був найбільш чутливим до зміни саме тих індикаторів, які пов'язані із змінами у перерозподілі

основних податків між різними рівнями бюджетної системи та формуванні місцевих бюджетів.

Водночас, в результаті регресійного аналізу було виявлено прямий зв'язок між показниками відношення дефіциту державного бюджету до ВВП і частки доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) у зведеному бюджеті. Це дозволяє припустити, що збільшення доходів місцевих бюджетів в результаті передачі на місця повноважень щодо адміністрування певних податків та запровадження нових податків обумовлює зростання дефіциту державного бюджету внаслідок недоотримання скарбницею надходжень при одночасному виділенні з бюджету субвенцій та субсидій. Тому, в умовах реформи децентралізації в Україні важливим завданням є удосконалення інституціонального забезпечення процесу стягнення податків, адміністрування місцевими податками і зборами за умови оптимізації розподілу загальнодержавних податків між бюджетами різних рівнів.

РОЗДІЛ 3

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ЗМІЦНЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

3.1. Прогнозні сценарії формування бюджетної безпеки України

Обґрунтування і планування заходів щодо зміцнення бюджетної безпеки держави повинно базуватися на оперативному та періодичному аналізі показників бюджету, які характеризують ступінь збалансування бюджету та ефективність податково-бюджетної політики. Рациональний розподіл видатків державного бюджету з точки зору безпеки є не менш важливим, ніж дієва податкова система та формування доходної частини бюджету, розвиток реального сектора економіки та ступінь фінансової децентралізації. Таким чином, на процес формування бюджету та розподіл його видатків впливає багато факторів, тому для ефективного планування бюджетної політики та окреслення напрямів удосконалення механізму управління бюджетною безпекою важливо використовувати результати прогнозування індикаторів та інтегрального показника бюджетної безпеки.

Основні напрями бюджетної політики України на 2019–2021 роки¹⁹⁷ визначають межі видатків головних розпорядників коштів державного бюджету на основі прогнозованого зростання економіки України на 4% у 2020 р. і на 6,3% у 2021 р., уповільнення інфляції до 5%, зменшення граничного обсягу дефіциту державного бюджету з 2,2% від ВВП у 2019 р. до 2% у 2020-2021 рр. та скорочення державного боргу до 53% ВВП у 2021 р. При цьому у документі зазначається, що прогнозні макроекономічні показники є попередньо орієнтовними та можуть бути скореговані на основі уточнення статистичних даних, зміни поточної соціально-економічної ситуації та сценарних умов функціонування економіки з урахуванням внутрішніх та зовнішніх ризиків і

¹⁹⁷ Про основні напрями бюджетної політики на 2019–2021 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2018 р. № 315-р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DH6G500A.html.

загроз розвитку економіки. Відповідно, важливим є розробка та аналіз різних сценаріїв динаміки індикаторів бюджетної безпеки залежно від зміни загальної економічної ситуації.

З метою аналізу бюджетної безпеки у короткостроковій перспективі доцільно застосувати метод прогнозних сценаріїв, який передбачає такі послідовні етапи:

- на основі проведених попередніх розрахунків фактичних значень індикаторів за період не менше 10 років розробити прогнозні сценарії зміни кожного індикатора на наступні 3 роки (оптимістичний, базовий, песимістичний);
- проаналізувати ймовірність реалізації прогнозних сценаріїв за кожним індикатором і вибрати найбільш ймовірні тренди їх зміни;
- розрахувати нормалізовані значення гіпотетичних значень індикаторів бюджетної безпеки, використовуючи такі ж нормувальні значення, як і для нормування характеристичних значень індикаторів;
- розрахувати прогнозні значення інтегрального показника бюджетної безпеки на три роки як суму добутоків нормалізованих прогнозних значень індикаторів у наступні періоди на відповідний ваговий коефіцієнт (розраховані при визначенні інтегрального показника у 2006-2018 рр.).

Для побудови прогнозних сценаріїв зміни індикаторів бюджетної безпеки застосуємо екстраполяцію тренда на основі інтерполяції функції зміни відповідного показника за 2006-2018 рр. При цьому врахуємо, що методи автопрогнозу, засновані на аналізі часових рядів, екстраполюють ряд значень на основі інформації, що міститься в цьому ряді, тому такий прогноз є ефективним лише в коротко- чи середньостроковій перспективі. Відповідно, можемо розробити прогнозні сценарії зміни індикаторів на три роки (з 2019 р. по 2021 р.).

Як було визначено у підрозділі 2.2, найбільш загрозливою для бюджетної безпеки України є підвищення рівня «тінізації» економіки (див. табл. 2.8), що відображає опосередкований вплив інституційних факторів на рівень бюджетної

безпеки. Ефективність діючої законодавчої бази визначає інституціональні умови розвитку суб'єктів господарювання і, відповідно, їхню спроможність та бажання сплачувати податки у повному обсязі, що обумовлює стан наповнення бюджету і можливості виконання його видаткової частини.

Точність прогнозу показника рівня «тінізації» економіки значною мірою залежить від методу, який було використано для його розрахунку, та достовірності статистичних даних. Розрахункові значення цього індикатора за оцінками міжнародних організацій (МВФ, АПСБ) істотно відрізняються від оцінок Міністерства економічного розвитку і торгівлі України і є вищими у відповідні періоди, а їхні динамічні ряди є не повними і не можуть бути використані для побудови прогнозів. Тому для розробки прогнозних сценаріїв використаємо інтегральний показник рівня «тіньової» економіки в Україні (у % від обсягу офіційного ВВП), розрахований фахівцями Департаменту економічної стратегії та макроекономічного прогнозування Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (рис. 3.1).

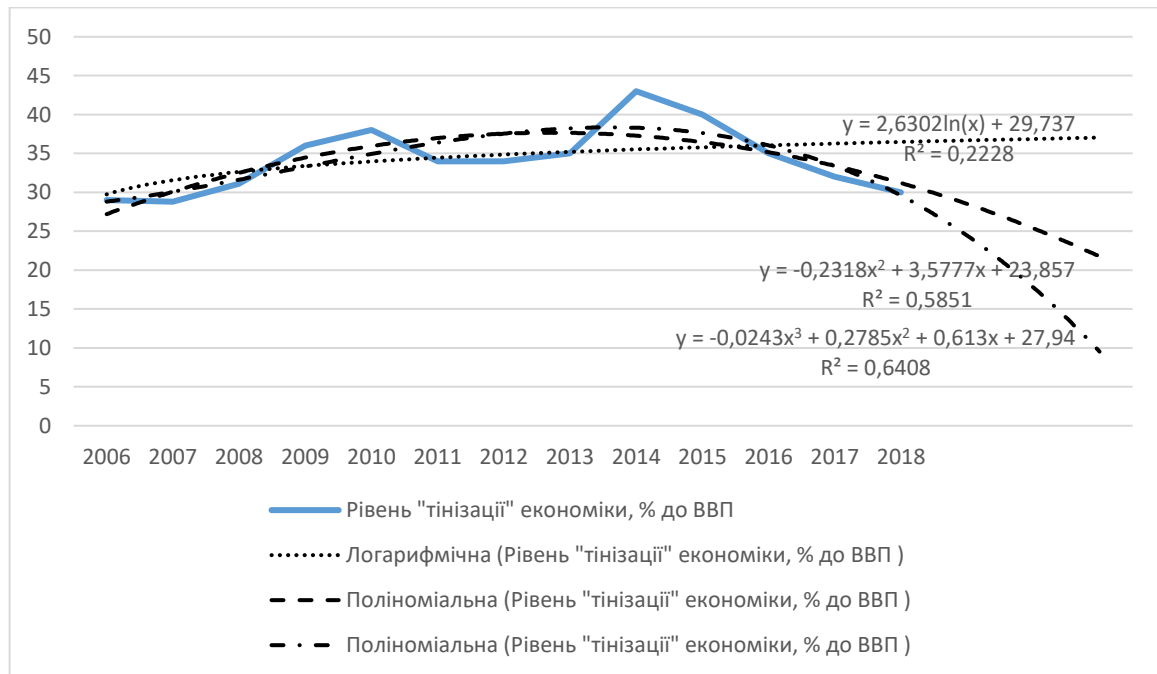


Рис. 3.1. Динаміка та прогнозні сценарії зміни показника «Рівень «тіньової» економіки в Україні» у 2006-2018 рр.

Джерело: побудовано авторами за даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України¹⁹⁸

Стійка тенденція зниження частки тіньового сектора економіки у ВВП України ґрунтується на результатах оцінки рівня тінізації економіки за трьома основними методами, які показали зменшення цього показника у 2018 р. порівняно з попереднім роком: за методом «витрати населення – роздрібний товарооборот» - на 2 в. п. (до 46% від обсягу офіційного ВВП), за електричним та монетарним методами - на 1 в. п. кожний і відповідно до 27% та 23% від обсягу офіційного ВВП, за методом збитковості підприємств - на 4 в. п. (до 18% від обсягу офіційного ВВП)¹⁹⁹.

Саме тому, песимістичний прогноз щодо підвищення рівня тінізації економіки у 2021 р. до 37% має таку низьку ймовірність ($R^2=0,22$). Базовий сценарій зміни цього індикатора передбачає подальше зниження його значення до 22% у 2021 р. з ймовірністю 0,58. Оптимістичний прогноз, хоча і має вищу ймовірність ($R^2=0,64$), передбачає істотне різке зниження рівня тіньової економіки у ВВП (до 10%), якого складно досягти в умовах повільної трансформації інституціонального середовища у короткостроковому періоді.

Критичною загрозою бюджетній безпеці України, як було показано в підрозділі 2.2, є збільшення відношення дефіциту державного бюджету до ВВП. Труднощі побудови прогнозних сценаріїв зміни цього індикатора обумовлені його хвилеподібною динамікою упродовж досліджуваного періоду (рис. 3.2).

Зростання показника відношення дефіциту державного бюджету до ВВП до 2% згідно лінійної функції характеризується дуже низькою ймовірністю. Зниження його значення до 1,19 у 2020 р. з подальшим зростанням до 1,4 у 2021 р. можна очікувати з вищою ймовірністю, проте, сумнівним є можливість різкого зниження дефіциту державного бюджету в наступному році з огляду на складну ситуацію з виплати і обслуговування державного боргу у 2019-2020 рр.

¹⁹⁸ Тенденції тіньової економіки в Україні у 2018 році. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e384c5a7-6533-4ab6-b56f-50e5243eb15a&tag=TendentsiiTinovoiEkonomiki>.

¹⁹⁹ Тенденції тіньової економіки в Україні у 2018 році. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e384c5a7-6533-4ab6-b56f-50e5243eb15a&tag=TendentsiiTinovoiEkonomiki>

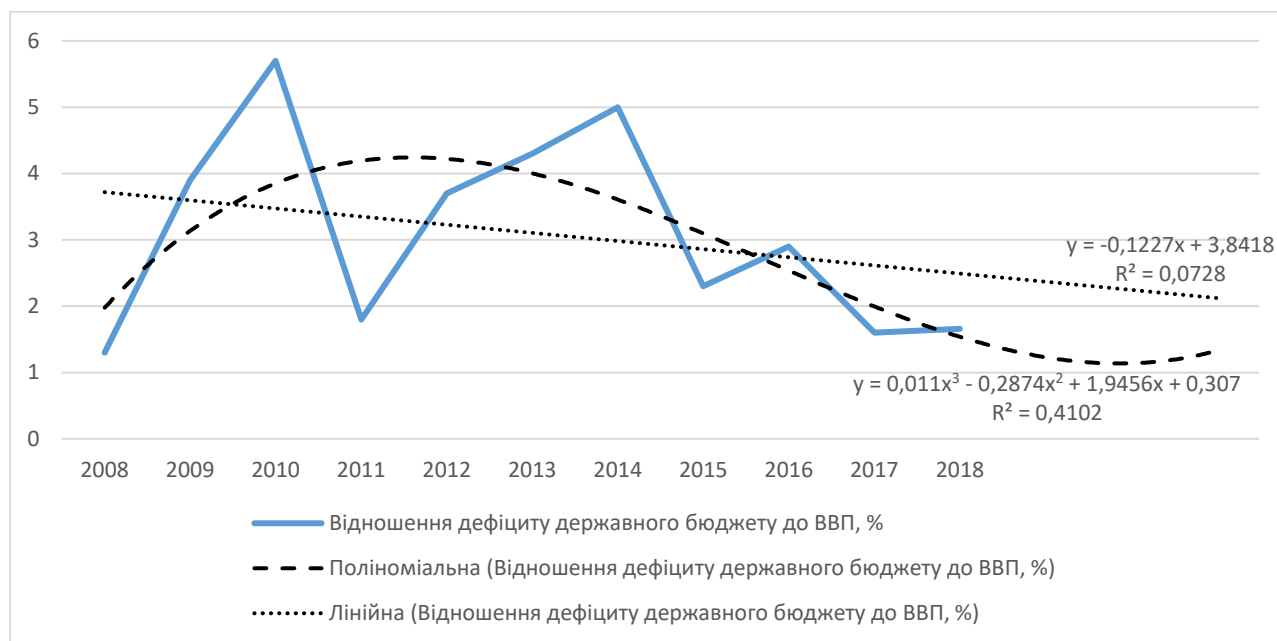


Рис. 3.2. Динаміка та прогнозні сценарії зміни показника «Відношення дефіциту державного бюджету до ВВП України» у 2008-2021 рр.

Джерело: розраховано та побудовано авторами за даними²⁰⁰

У зв'язку із низькою ймовірністю розроблених вище прогнозних трендів зміни показника і складністю обґрунтування оптимістичного, базового та песимістичного сценаріїв, окремо здійснимо прогнозування показників дефіциту державного бюджету та ВВП, а потім використаємо отримані прогнозні дані для розрахунку прогнозних значень індикатора «Відношення дефіциту державного бюджету до ВВП».

Як видно з рисунку 3.3, хвилеподібна динаміка показника відношення дефіциту державного бюджету до ВВП обумовлена аналогічним характером зміни обсягу дефіциту державного бюджету упродовж 2008-2018 рр. Відповідно, усі три прогнозні тренди також характеризуються не дуже високою ймовірністю,

²⁰⁰ Виконання державного бюджету України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/>; Висновки щодо проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 р.». Рахункова палата України. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16753338/Bul_DBU_2018_pr.pdf?subportal=main; Валовий внутрішній продукт України у фактичних цінах 2006-2018 рр. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2003/vvp/vvp_kv/vvp_kv_u/arh_vvp_kv.html.

проте, вищою, ніж у випадку побудови прогнозу на основі поліноміальної функції зміни відношення дефіциту державного бюджету до ВВП (рис. 3.2).

Найбільш ймовірним ($R^2=0,49$) є базовий сценарій, згідно якого очікується помірне зменшення дефіциту державного бюджету до 2021 р. Це узгоджується з позитивною динамікою цього показника у першому півріччі 2019 р. За даними Міністерства фінансів України дефіцит державного бюджету зменшився з 11934,1 млн грн у січні до 871,6 млн грн у червні, а у травні сальдо державного бюджету було додатнім (7654,6 млн грн)²⁰¹. Дещо нижчою ймовірністю ($R^2=0,48$) характеризується можливість реалізації оптимістичного сценарію, який передбачає істотне скорочення бюджетного дефіциту. Найнижча ймовірність ($R^2=0,44$) реалізації песимістичного сценарію, пов'язаного із подальшим збільшенням цього показника.

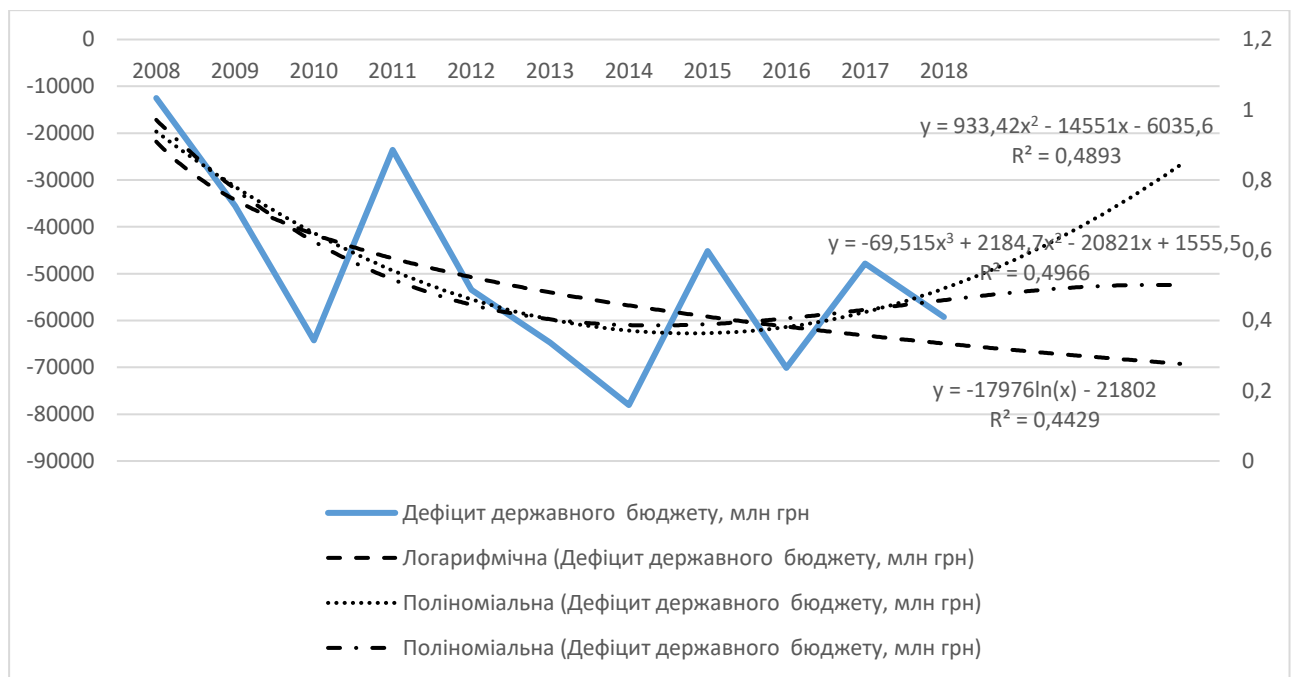


Рис. 3.3. Динаміка та прогноз зміни дефіциту державного бюджету України у 2008-2021 рр.

Джерело: розраховано та побудовано авторами за даними²⁰²

²⁰¹ Виконання державного бюджету України в 2019 р. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/>

²⁰² Виконання державного бюджету України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/>.

Оптимістичний сценарій зміни ВВП характеризується високою ймовірністю ($R^2=0,98$) і передбачає істотне зростання цього показника відносно попереднього року: на 8% - у 2019 р., на 16% - у 2020 р., на 15% - у 2021 р. (рис. 3.4). Забезпечення такого щорічного приросту ВВП загалом можливе, зважаючи на збільшення ВВП порівняно з попереднім роком у 2017 р. на 25% р. і на 19% у 2018 р. відповідно. Тому цей сценарій будемо розглядати одночасно і як базовий в наших подальших розрахунках. При цьому варто зауважити, що ймовірність реалізації песимістичного сценарію є також високою ($R^2=0,95$). Песимістичний прогноз передбачає відносно повільніші темпи зростання ВВП відносно попереднього року (10-13%).

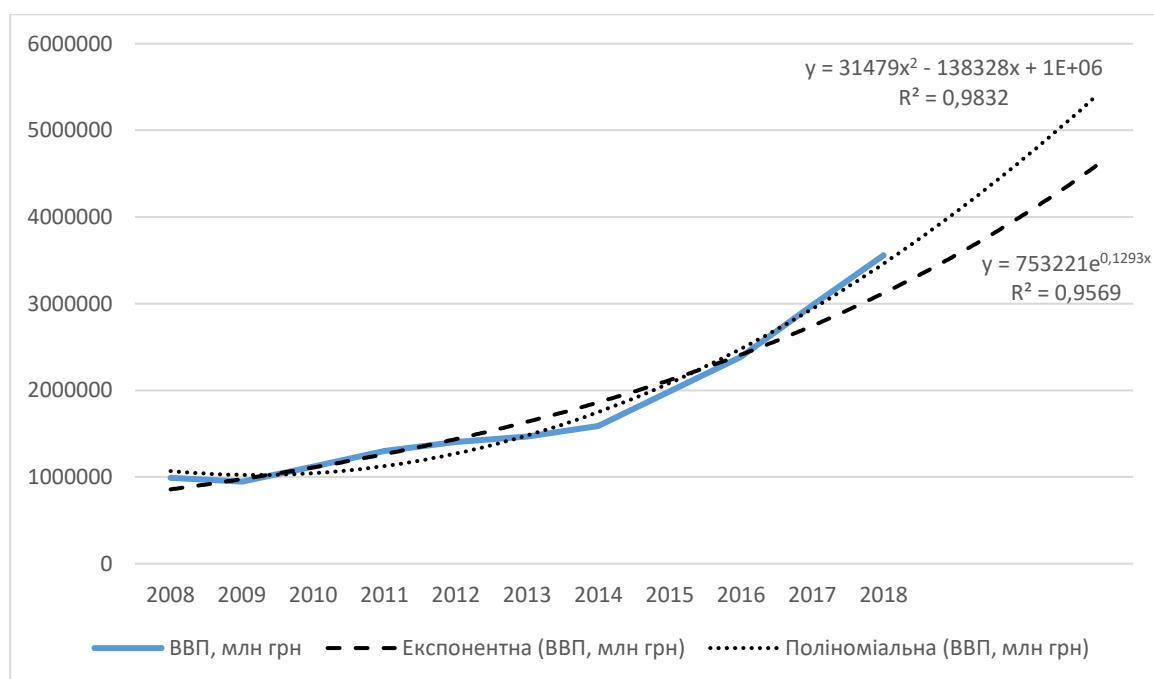


Рис. 3.4. Динаміка та прогноз зміни ВВП України у 2008-2021 рр. (у фактичних цінах, млн грн)

Джерело: розраховано та побудовано авторами за даними²⁰³

Грунтуючись на результатах прогнозування показників дефіциту державного бюджету та ВВП України розрахуємо значення індикатора «Відношення дефіциту державного бюджету до ВВП» для оптимістичного,

²⁰³ Валовий внутрішній продукт України у фактичних цінах 2006-2018 рр. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2003/vvp/vvp_kv/vvp_kv_u/arh_vvp_kv.html.

базового та песимістичного сценаріїв (табл. 3.1). Порівнюючи прогнозні значення цього індикатора, які відповідають трьом сценаріям, із прогнозними значеннями, отриманими згідно поліноміальної функції (рис. 3.2), зробимо висновок про прийнятність базового сценарію для подальших розрахунків прогнозного рівня бюджетної безпеки України.

При цьому зауважимо, що реалізація базового сценарію і поступове покращення показників бюджетного дефіциту відносно критеріїв безпеки можливі за умови проведення інституціональних змін, спрямованих не лише на оптимізацію процесів наповнення бюджету та його розподілу, а й на розвиток переробної промисловості, підприємництва, підтримку малого і середнього бізнесу.

Таблиця 3.1

Прогнозні сценарії зміни показника «Відношення дефіциту державного бюджету до ВВП» України у 2019-2021 рр.

Рік	Дефіцит державного бюджету, млн грн	ВВП, млн грн	Відношення дефіциту державного бюджету до ВВП, %
Оптимістичний сценарій			
2019	-46235,1	3873040	-1,19377
2020	-37450,6	4521687	-0,82824
2021	-26799,3	5233292	-0,51209
Базовий сценарій			
2019	-53821,6	3873040	-1,38965
2020	-52627,7	4521687	-1,16389
2021	-52486,5	5233292	-1,00293
Песимістичний сценарій			
2019	-66470,7	3554461	-1,87006
2020	-67909,5	4045088	-1,67881
2021	-69241,7	4603438	-1,50413

Джерело: розраховано авторами

За відсутності ефективних змін інституціонального середовища в Україні, песимістичний сценарій динаміки індикатора «Відношення дефіциту державного бюджету до ВВП» також є реалістичним. Зважаючи на збільшення бюджетного дефіциту з 47849,7 млн грн у 2017 р. до 59347,9 млн грн у 2018 р.

(на 23%), не варто нехтувати можливим зростанням цього показника до 66470,7 млн грн у 2019 р., що лише на 12% перевищить значення 2018 р.

Зростання обсягу трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів обумовлює істотну загрозу, що проявляється у неефективному використанні фінансових ресурсів у регіонах та неможливості вирішення регіональних проблем через розпорошення коштів між великою кількістю програм. Постійна зростаюча динаміка показника відношення обсягу трансфертів з державного бюджету до ВВП дозволяє з високою ймовірністю ($R^2=0,83$) прогнозувати подальше збільшення значення цього індикатора до 9,1% у 2021 р., що будемо розглядати як песимістичний прогноз (рис. 3.5). Згідно базового сценарію, ймовірність якого є дещо вищою ($R^2=0,88$), очікується зниження значення до 8,3% у 2021 р. Оптимістичний прогноз на основі поліноміальної функції третього порядку визначає високу ймовірність ($R^2=0,9$) зниження цього показника до 6,3% у 2021 р.

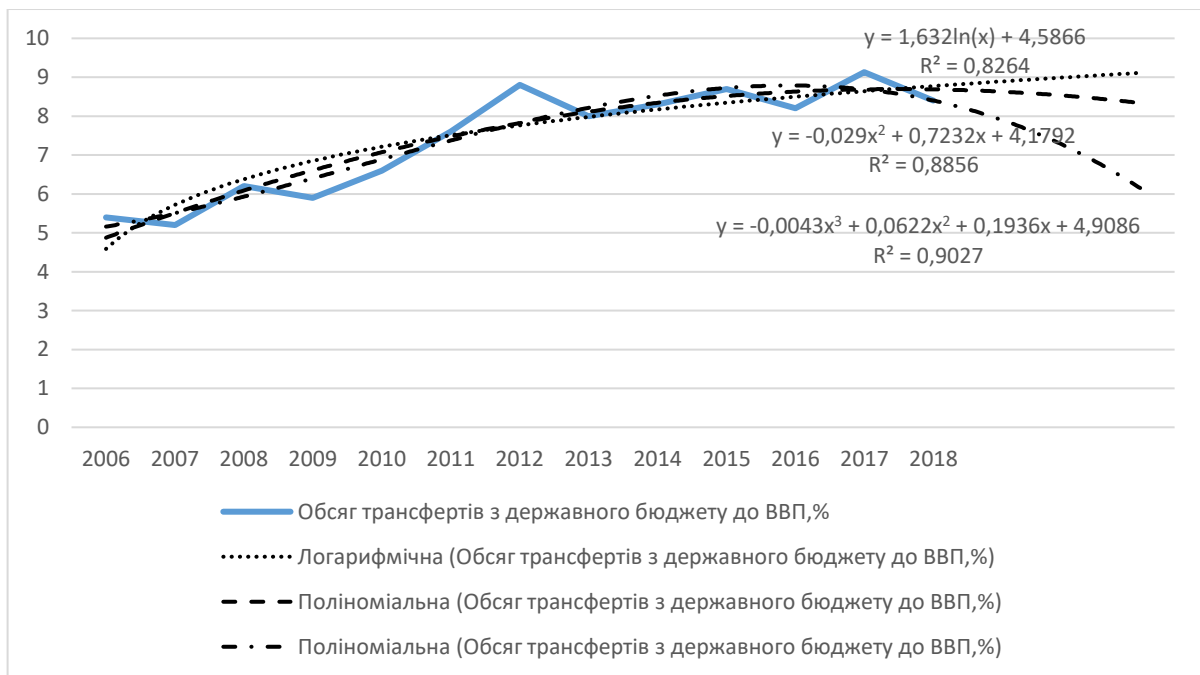


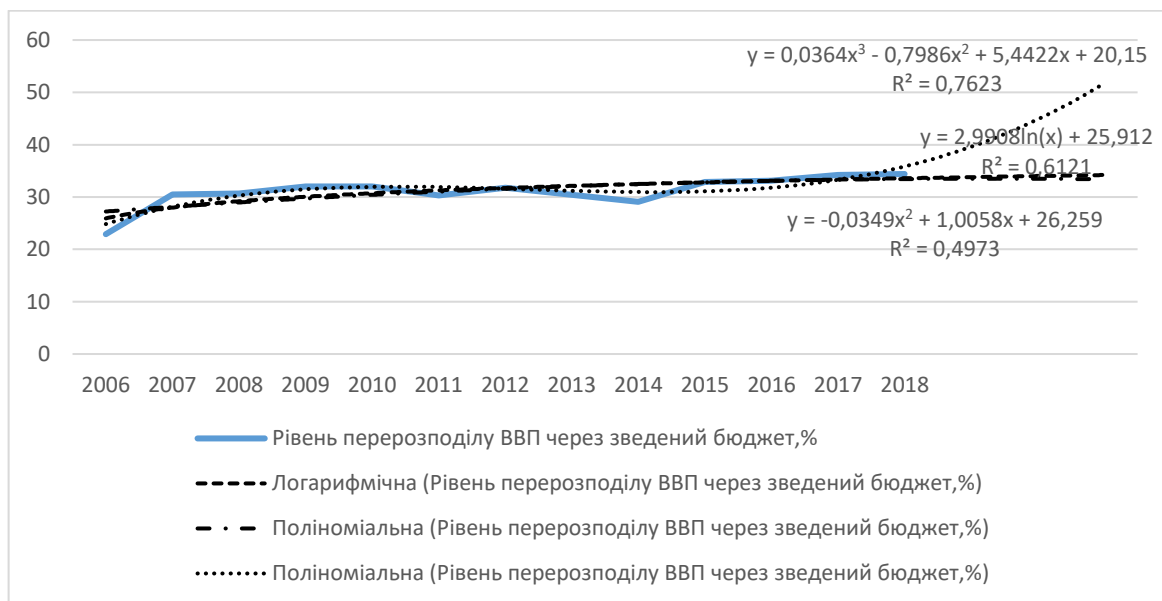
Рис. 3.5. Динаміка і прогноз показника «Відношення обсягу трансфертів з державного бюджету до ВВП України» у 2006-2018 рр.

Джерело: побудовано авторами за офіційними даними Міністерства фінансів України²⁰⁴

²⁰⁴ Виконання державного бюджету України з 2008 по 2018 рр. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/>.

Істотною загрозою бюджетній безпеці України також визначено зміну перерозподілу ВВП через зведений бюджет, а саме – перевищення цим показником граничного значення (30%), що спостерігалось майже упродовж всього періоду дослідження, за винятком 2006 р. і 2014 р., коли фактичне значення індикатора дорівнювало 22,9% і 29,1% відповідно. Значення показника перерозподілу ВВП через бюджет в Україні знаходиться на рівні розвинених країн, що, за оцінками фахівців, означає серйозну загрозу для вітчизняної економіки, пов'язану з можливістю неефективного використання бюджетних коштів і великою залежністю українського бізнесу від перерозподілу фінансових ресурсів держави²⁰⁵.

Найбільш ймовірним є песимістичний сценарій зміни рівня перерозподілу ВВП через державний бюджет ($R^2=0,76$), згідно якого значення показника істотно зросте – до 51% у 2021 р., що, не зважаючи на високу ймовірність, не є реалістичним за діючої системи управління в сфері державних фінансів. Відповідно до базового сценарію, згідно логарифмічної функції з ймовірністю 0,61 значення цього індикатора практично не зміниться і у 2021 р. становитиме 34,2% (рис. 3.6).



²⁰⁵ Серебрянський Д. М., Вдовиченко А. М., Зубрицький А. І. Оцінювання рівня та ефективності перерозподілу ВВП через публічний сектор економіки України. *Фінанси України*. 2013. № 4. С. 45-57, с. 52-53.

Рис. 3.6. Динаміка і прогноз показника «Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет України» у 2006-2018 рр.

Розраховано автором за даними²⁰⁶

Разом з тим, за оптимістичним сценарієм, з дещо нижчою ймовірністю ($R^2=0,49$), цей індикатор у 2021 р. знизиться до 33,4%, що також не відповідає критеріям безпеки. Основними чинниками, які обумовлюють реалізацію песимістичного сценарію, є високий рівень державних видатків за їх низької ефективності, уповільнення структурних галузевих реформ, що обумовлює високий рівень державних видатків, а також низький рівень податкової дисципліни та істотна залежність великих підприємств від перерозподілу публічних фінансів.

Основними чинниками, які збільшують ймовірність реалізації песимістичного сценарію зміни показника рівня перерозподілу ВВП через державний бюджет, є високий рівень державних видатків за їх низької ефективності, уповільнення структурних галузевих реформ, що обумовлює високий рівень державних видатків, а також низький рівень податкової дисципліни та істотна залежність великих підприємств від перерозподілу публічних фінансів.

Зважаючи на істотну чутливість інтегрального показника до зміни рівня перерозподілу ВВП через зведений бюджет, найголовнішим напрямом зміцнення бюджетної безпеки України є розробка низки заходів з метою зниження значення цього індикатора до граничної межі. При цьому зауважимо, що спадна динаміка індикатора має низьку ймовірність реалізації без запровадження інструментів для оптимізації і підвищення ефективності

²⁰⁶ Виконання державного бюджету України з 2008 по 2018 рр. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/>; Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2007 рік. URL: [http://www.ibser.org.ua.](http://www.ibser.org.ua;); Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2009 рік URL: [http://www.ibser.org.ua.](http://www.ibser.org.ua;); Бюджет та економіка. Основні тенденції 2008 р. URL: [http://www.ibser.org.ua/news/472/.](http://www.ibser.org.ua/news/472/); Зведені національні рахунки України за 2006-2017 рр. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>

перерозподілу ВВП через суспільний сектор економіки в умовах діючого інституціонального забезпечення.

Інституційні зміни повинні передбачати, насамперед, підвищення ефективності розподілу видаткової частини бюджету. Як зазначають Міщенко Д. та Міщенко Л., органами державної влади останніми роками було здійснено низку заходів спрямованих на удосконалення механізму управління бюджетними видатками. У зв'язку із обмеженістю бюджетних ресурсів проводилася політика фіскальної консолідації, а бюджетні кошти в першу чергу спрямовувалися на підвищення обороноздатності держави, своєчасні виплати за борговими зобов'язаннями, фінансування соціальних функцій за принципом забезпечення жорсткої економії бюджетних коштів²⁰⁷. Проте, як видно зі зростаючої динаміки рівня перерозподілу ВВП через державний бюджет (рис. 3.6), вжиті заходи виявилися недостатніми для позитивних зрушень.

Прогнозування зміни індикатора «Відношення дефіциту торговельного балансу до загального обсягу зовнішньої торгівлі», який характеризує вплив неістотних загроз (табл. 2.8), певною мірою ускладнене чітко вираженими спадами його значень у 2008, 2012 і 2018 роках. Побудова окремих прогнозних трендів обсягів експорту та імпорту з метою використання їх значень у розрахунках сальдо торговельного балансу і зовнішньоторговельного обороту та визначення на їх основі прогнозних значень досліджуваного індикатора не дозволила отримати коректні результати (з прийнятним рівнем ймовірності та відповідністю прогнозних значень сутності прогнозованих економічних процесів). Враховуючи викладене, розрахуємо прогнозні сценарії зміни показника «Відношення дефіциту торговельного балансу до загального обсягу зовнішньої торгівлі» до 2021 р. на основі трендів його зміни упродовж досліджуваного періоду (рис. 3.7).

²⁰⁷ Міщенко Д.А., Міщенко Л.О. Удосконалення механізму управління бюджетними видатками в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1043>.

Згідно отриманих результатів, песимістичний прогноз має найвищу ймовірність ($R^2=0,52$) серед побудованих трендів, проте головним недоліком прогнозування за допомогою поліноміальної функції третього порядку є нереальність значень показника, а саме - зростання його від'ємного значення з -14,7% у 2019 р. до -33% у 2021 р. Тому для подальших розрахунків використаємо значення, які характеризують песимістичний прогноз, визначені на основі середньорічних темпів зміни обсягів експорту та імпорту України та відповідних обсягів зовнішньоторговельного обороту і сальдо торговельного балансу.

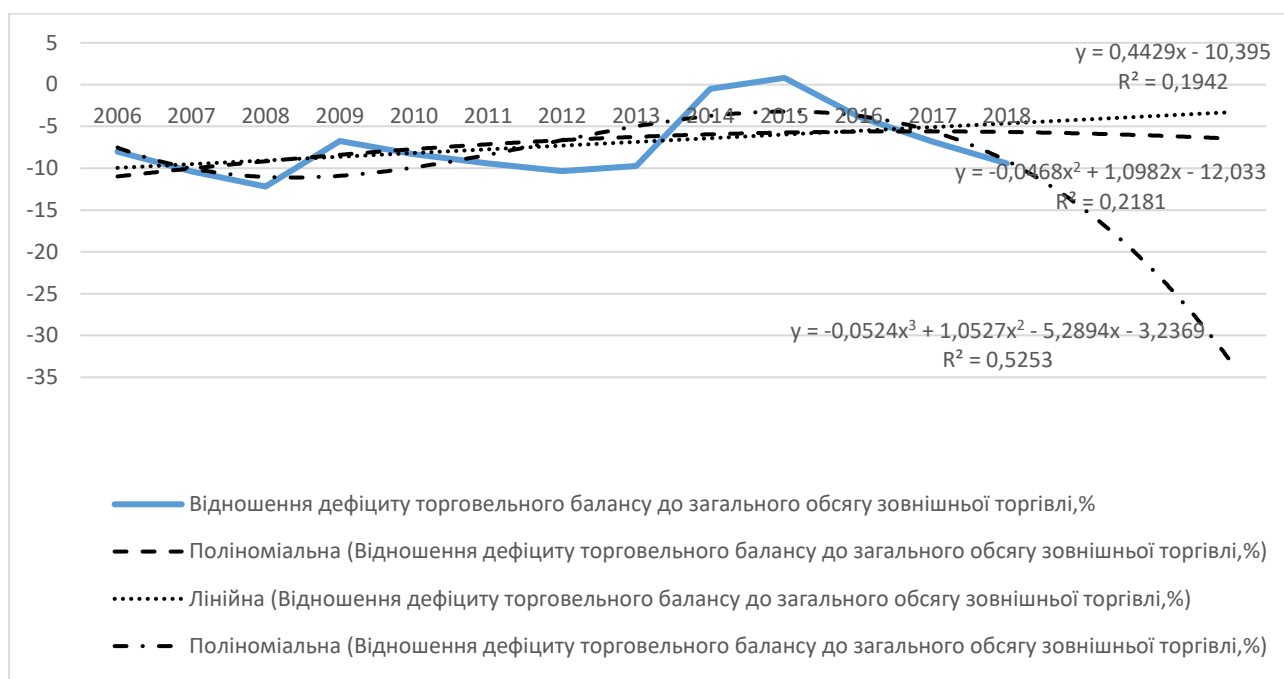


Рис. 3.7. Динаміка та прогноз зміни показника «Відношення дефіциту торговельного балансу до загального обсягу зовнішньої торгівлі» України у 2006-2021 рр.

Джерело: розраховано і побудовано авторами за даними²⁰⁸

Враховуючи швидші темпи зростання обсягів імпорту (15%) порівняно з обсягами експорту (10%) у 2018 р., розрахуємо ці показники на наступні три роки. За нашими розрахунками експорт збільшиться з 52068,4 млн дол. у 2019 р. до 57275,23 млн дол. у 2020 р. і до 63002,75 млн дол. у 2021 р., а імпорт у

²⁰⁸ Зовнішньоекономічна діяльність України у 2006-2018 рр. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/menu/menu_u/zed.htm.

відповідні роки становитиме 65765,7 млн дол., 75630,6 млн дол., 86975,2 млн дол. На основі цих показників визначимо прогнозні значення сальдо зовнішньої торгівлі, обсягів зовнішньоторговельного обороту України та відношення цих показників для песимістичного сценарію на 2019-2021 роки (табл. 3.2).

Показники оптимістичного сценарію зміни індикатора «Відношення дефіциту торговельного балансу до загального обсягу зовнішньої торгівлі» визначені згідно лінійної функції, проте, ймовірність їх досягнення є дуже низькою ($R^2=0,19$).

Таблиця 3.2

**Прогнозні сценарії зміни показника
«Відношення дефіциту торговельного балансу до загального обсягу
зовнішньої торгівлі» України у 2019-2021 рр., %**

Сценарій	Роки		
	2019	2020	2021
Оптимістичний	-4,1944	-3,7515	-3,3086
Базовий	-5,831	-6,09	-6,4426
Песимістичний	-11,6243	-13,8108	-15,984

Джерело: розраховано авторами

Базовий сценарій зміни цього індикатора відповідно до поліноміальної функції другого порядку має дещо вищу ймовірність реалізації ($R^2=0,21$) і, певною мірою, також є позитивним з точки зору зміцнення безпеки, оскільки, не зважаючи на його спадну динаміку, значення покращується до -6,44% у 2021 р. порівняно з -9,42% у 2018 р. Попри невисоку ймовірність цих двох сценаріїв та певну некоректність розрахунків песимістичного прогнозу, можемо використати отримані результати прогнозування для визначення прогнозних сценаріїв зміни рівня бюджетної безпеки, оскільки інтегральний показник характеризується низькою чутливістю до зміни цього індикатора і похибки у розрахунках прогнозу істотно не вплинуть на остаточний результат.

Частка зовнішніх запозичень у структурі джерел фінансування дефіциту бюджету упродовж досліджуваного періоду також змінюється хвилеподібно, що

зумовлює відносно низьку ймовірність розроблених прогнозів (рис. 3.8). Проте, зважаючи на низьку чутливість інтегрального показника бюджетної безпеки до зміни цього індикатора, як і у попередньому випадку, не зважаючи на певні неточності прогнозів, можемо використати отримані дані для прогнозування рівня бюджетної безпеки.

Отже, як видно з рисунку 3.8, найбільш ймовірним є базовий сценарій ($R^2=0,36$) зростання частки зовнішніх запозичень у структурі джерел фінансування дефіциту зведеного бюджету згідно степеневій функції до 47,7% у 2019 р., 48,8% у 2020 р., 49,8% у 2021 р., що відповідає циклічній закономірності зміни цього індикатора. Реалізація песимістичного сценарію та зростання цього показника до 52,5%, 55,6%, 58,8% у відповідні періоди очікується з дещо нижчою ймовірністю ($R^2=0,31$). Оптимістичний сценарій зміни індикатора згідно поліноміальної функції третього порядку має найнижчу ймовірність реалізації ($R^2=0,29$) і передбачає зменшення його значення до 36,1% у 2021 р.

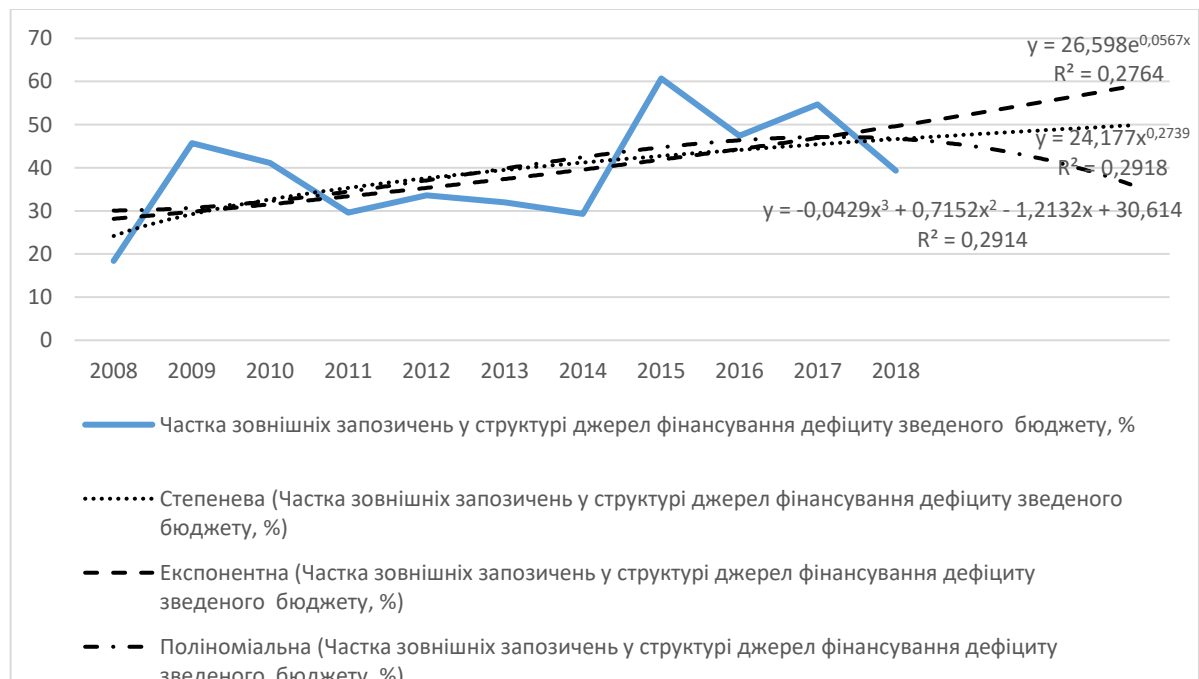


Рис. 3.8. Динаміка та прогноз зміни показника «Частка зовнішніх запозичень у структурі джерел фінансування дефіциту зведеного бюджету» України у 2008-2021 рр.

Джерело: розраховано і побудовано авторами за даними²⁰⁹

Динаміка показника відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету (рис. 3.9) відображає важливість інституціональних змін не лише в бюджетній сфері, а й у зовнішній політиці України, зокрема щодо оптимізації обсягів запозичень через міжнародні фінансові організації та удосконалення контролю за використанням цих коштів. Як бачимо з рисунку, фінансова політика, орієнтована на нарощення зовнішніх запозичень та використання їх для фінансування дефіциту державного бюджету, призвела до збільшення значення цього індикатора у 10 разів – з 4,2% у 2008 р. до 42,5% у 2018 р., що істотно перевищує критичне значення, встановлене згідно Методичних рекомендацій²¹⁰ на рівні 16%.



Рис. 3.9. Динаміка та прогноз зміни показника «Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету» України у 2006-2021 рр.

<https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/>

²¹⁰ Наказ Міністерства економічного розвитку від 29.10.2013 р. № 1277 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України». URL: http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=38738.

Джерело: розраховано і побудовано авторами за даними²¹¹

За нашими розрахунками, найбільшою є ймовірність реалізації оптимістичного сценарію зміни відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету ($R^2=0,78$), згідно якого можна очікувати зменшення значення цього індикатора до 39,5% у 2019-2020 рр. і до 39,1% у 2021 р. Базовий сценарій з ймовірністю 0,7 передбачає дещо повільніше зниження значення індикатора - до 40,9% у 2021 р. Не суттєво меншою є ймовірність реалізації песимістичного сценарію ($R^2=0,68$) і зростання значення індикатора до 43,2% у 2019 р., 45,7% у 2020 р., 48,2% у 2021 р.

Ще однією вагомою загрозою бюджетній безпеці є проведення недостатньо обґрунтованих заходів в межах реформи децентралізації. Як надмірна концентрація бюджетних коштів у державному бюджеті може перешкоджати вирішенню назрілих проблем у регіонах, так і значна децентралізація бюджетних коштів може стати перешкодою на шляху забезпечення загальнодержавних інтересів.

Як було показано у підрозділі 2.3, децентралізація є вагомим чинником бюджетної безпеки. Доповнення системи індикаторів для розрахунку інтегрального показника індикаторами, що відображають зміни у формуванні доходної частини державного бюджету, дозволило врахувати вплив фінансової децентралізації на рівень бюджетної безпеки України.

Згідно проведеного дослідження з використанням розширеної системи індикаторів, на інтегральний показник бюджетної безпеки України у 2018 р. найбільше вплинуло збільшення частки податкових надходжень у доходах державного бюджету порівняно з попереднім роком. У 2018 р. частка податків на доходи, прибуток та збільшення ринкової вартості у доходах державного бюджету України збільшилася до 20,3%, тобто на 2,4 п. п. порівняно з 2017 р.

²¹¹

Відповідно, хоча і з невисокою ймовірністю ($R^2=0,38$), згідно оптимістичного сценарію можемо очікувати послаблення впливу загрози недоотримання податкових надходжень та зростання показника частки податків на доходи, прибуток та збільшення ринкової вартості у доходах державного бюджету з 22,4% у 2019 р. до 25,5% у 2020 р. і до 28,9% у 2021 р. (рис. 3.10).

Зважаючи на труднощі прогнозування цього показника, обумовлені чітко вираженою циклічністю його зміни, досягнення такого високого прогнозного значення цим індикатором певною мірою не узгоджується із реальним потенціалом економічного зростання в Україні. Тому, на нашу думку, більш реалістичним є базовий сценарій з дещо нижчою ймовірністю його реалізації ($R^2=0,32$), який передбачає незначне збільшення показника частки податків на доходи, прибуток та збільшення ринкової вартості у доходах державного бюджету – з 20,1% у 2019 р. до 21,3% у 2020 р. і до 22,6% у 2021 р. Песимістичний сценарій зміни частки податків на доходи, прибуток та збільшення ринкової вартості у доходах державного бюджету згідно степеневій функції передбачає зниження показника до 17,1%, 17,0% і 16,9% у відповідні роки.

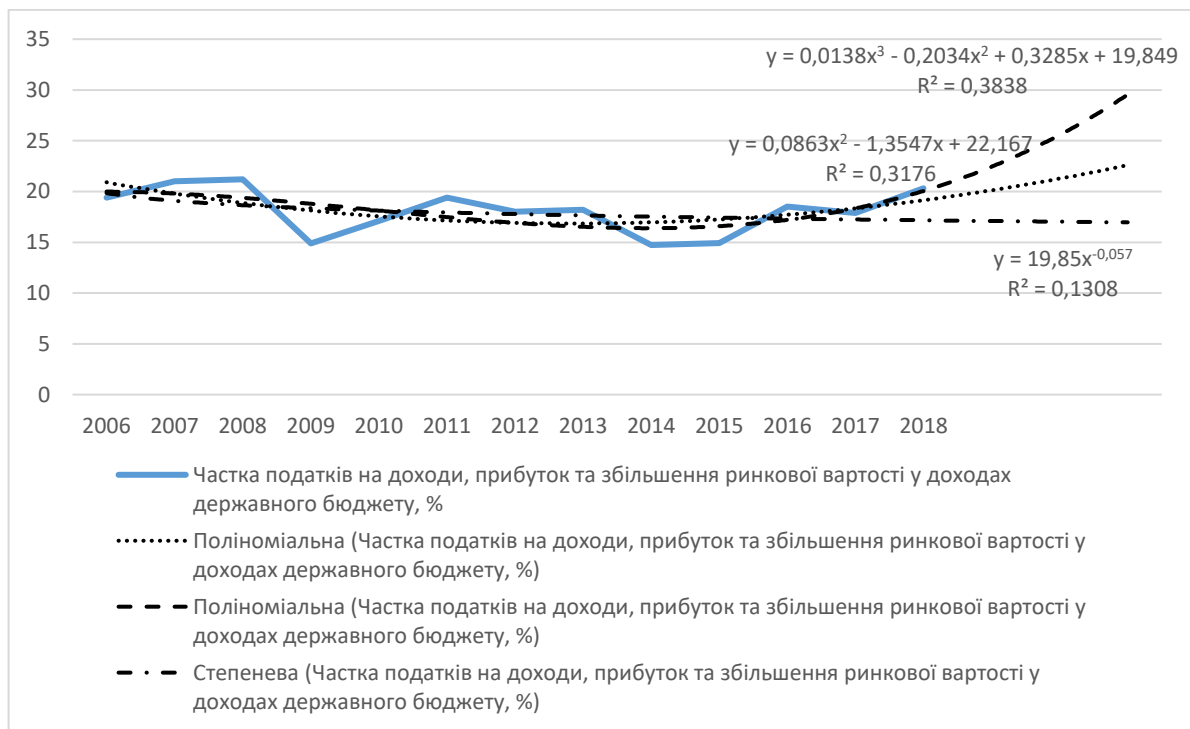


Рис. 3.10. Динаміка і прогноз показника «Частка податків на доходи, прибуток та збільшення ринкової вартості у доходах державного бюджету України» у 2006-2021 рр.

Джерело: розраховано і побудовано авторами за даними²¹²

З огляду на істотну чутливість інтегрального показника до зміни частки доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) у зведеному бюджеті, покращення значення цього індикатора відносно критеріїв безпеки свідчить про зниження загроз бюджетній безпеці в результаті ефективнішої мобілізації доходів до місцевих бюджетів. Це узгоджується із результатами прогнозування, згідно яких очікується висока ймовірність ($R^2=0,84$) реалізації оптимістичного сценарію зростання зазначеного індикатора з 21,3% у 2019 р. до 23,7% у 2020 р. і до 27,3% у 2021 р. (рис. 3.11).

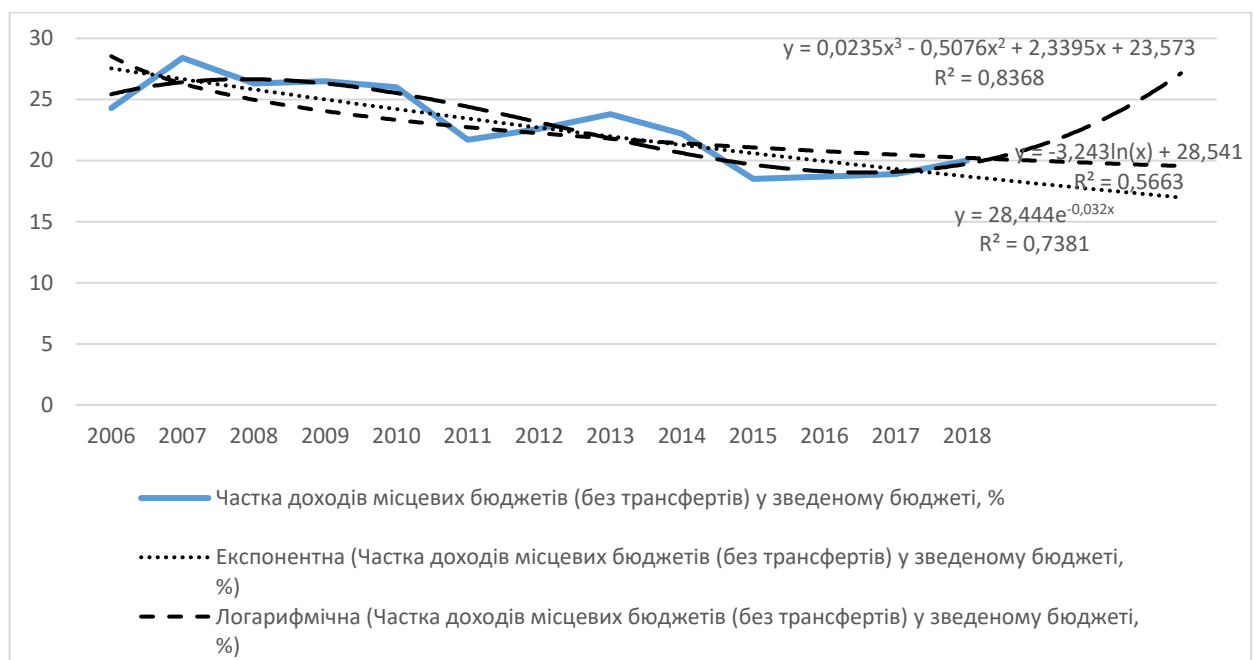


Рис. 3.11. Динаміка і прогноз показника «Частка доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) у зведеному бюджеті України» у 2006-2021 рр.

Джерело: розраховано і побудовано авторами за даними²¹³

²¹² Виконання державного бюджету України з 2008 по 2018 рр. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/>. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2007 рік. URL: <http://www.ibser.org.ua>. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2009 рік URL: <http://www.ibser.org.ua>; Бюджет та економіка. Основні тенденції 2008 р. URL: <http://www.ibser.org.ua/news/472/>.

²¹³ Виконання державного бюджету України з 2008 по 2018 рр. Офіційний сайт Міністерства фінансів

Варто звернути увагу, що також існує достатньо висока ймовірність ($R^2=0,75$) песимістичного прогнозу зниження частки доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) у зведеному бюджеті з 18,3% у 2019 р. до 17,6% у 2020 р. і до 17,0% у 2021 р. Істотно нижчою є ймовірність ($R^2=0,57$) збереження значення цього індикатора без змін на рівні 2018 року, що може розглядатися як базовий сценарій - відповідно незначне зменшення показника з 19,9% у 2019 р. до 19,7% у 2020 р. і до 19,5% у 2021 р. Тому, найважливішим напрямом зниження загроз, які впливають на ефективність проведення реформи децентралізації є забезпечення зростаючої динаміки власних доходів місцевих бюджетів на основі посилення податкової дисципліни та жорсткого контролю за надходженням неподаткових платежів.

Гіпотетичні значення індикаторів бюджетної безпеки України, розраховані на основі рівнянь відповідних функцій для оптимістичного, базового та песимістичного сценаріїв, подані у таблиці В.1 (додаток В). Проте, досягнення гіпотетичного значення кожним окремим індикатором має різну ймовірність, а прогнозний сценарій зміни інтегрального показника не обов'язково визначається лише одним з трьох сценаріїв динаміки усіх індикаторів (базовим, оптимістичним чи песимістичним). Різні індикатори можуть досягати прогнозних значень за різними сценаріями. Наприклад, якщо рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет зміниться за песимістичним сценарієм, який має найвищу ймовірність, то найбільш ймовірний прогноз зміни показника відношення дефіциту державного бюджету до ВВП – базовий. Саме тому для прогнозування інтегрального показника бюджетної безпеки України використаємо значення індикаторів, розраховані згідно найбільш ймовірних сценаріїв розвитку (табл. В.2, В.3).

України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/>; Виконання доходів місцевих бюджетів. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-biudzhativ--r?category=local-budg&subcategory=vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-biudzhativ>; Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2007 рік. URL: <http://www.ibser.org.ua>; Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2009 рік URL: <http://www.ibser.org.ua>. Бюджет та економіка. Основні тенденції 2008 р. URL: <http://www.ibser.org.ua/news/472/>.

Результати прогнозування з використанням традиційної системи індикаторів дозволяють зробити висновок про покращення стану бюджетної безпеки України у наступні три роки (табл. В.2). Про це свідчить збільшення інтегрального показника з 0,337 у 2018 р. до 0,376 у 2019 р. і перехід рівня безпеки із загрозливого стану до зони оптимальних значень у 2020-2021 рр. (0,425 і 0,485 відповідно).

Прогнозування зміни рівня бюджетної безпеки з урахуванням впливу реформи децентралізації дозволило отримати дещо відмінні результати (табл. В.3). Значення інтегрального показника у 2019 р. буде знаходитися в оптимальній зоні (0,518), проте, у наступні роки відбудеться збільшення показника до 0,566 і 0,628 відповідно. Перевищення цим показником верхнього оптимального значення, з точки зору безпеки, не становить істотної загрози, але свідчить про надмірне покращення одних показників порівняно з іншими, що може у подальшому негативно вплинути на рівень інших складових економічної безпеки України. Зокрема, зменшення відношення обсягу трансфертів з державного бюджету до ВВП трактується як позитивна тенденція для бюджетної безпеки держави, але з точки зору соціальної безпеки, які формується за підтримки держави через фінансування програм соціального розвитку, посилюється загроза недофінансування їх з місцевих бюджетів, оскільки органи місцевого самоврядування самостійно визначатимуть пріоритети розподілу видаткової частини.

Як показали результати дослідження, прогнозні сценарії зміни рівня бюджетної безпеки України, розраховані за двома методами, загалом є оптимістичними і дозволяють очікувати покращення значень інтегрального показника у короткостроковій перспективі. Проте, реалізація найбільш ймовірних сценаріїв зміни кожного окремого індикатора потребує відповідних інституційних умов. Необхідні зміни існуючого інституціонального середовища повинні бути спрямовані, насамперед, на удосконалення інструментів бюджетної політики, розробку і запровадження дієвих механізмів формування, перерозподілу та використання бюджетних коштів.

Відповідно, за результатами дослідження визначимо стратегічні напрями державної політики у фінансовій сфері з метою зміцнення бюджетної безпеки: оптимізація державного бюджету за рахунок скорочення його видаткової частини, зокрема, мінімізація витрат на державне управління; зменшення обсягів зовнішніх запозичень і скорочення їх обсягів на фінансування дефіциту зведеного бюджету; державна підтримка розвитку високотехнологічних експортоорієнтованих галузей та імпортозаміщуючого виробництва як основи посилення міжнародної конкурентоспроможності вітчизняних підприємств і покращення зовнішньоторговельного балансу України; підвищення рівня соціально-економічного регіонів; удосконалення нормативно-правового забезпечення бюджетної політики та зниження кількості та масштабів бюджетних порушень.

3.2. Інституційні інструменти протидії загрозам бюджетній безпеці

Відносно покращення стану бюджетної безпеки України у 2018 р. значною мірою обумовлене зміною показників рівня «тіньової» економіки та відношення дефіциту державного бюджету до ВВП. Урахування при розрахунках інтегрального показника індикаторів, які пов'язані з процесом децентралізації, дозволило виявити істотний вплив на рівень бюджетної безпеки нашої країни зміни частки податків на доходи, прибуток та збільшення ринкової вартості у доходах державного бюджету і частки доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) у зведеному бюджеті.

Відповідно найбільш впливовими чинниками бюджетної безпеки можна вважати розмір доходної частини державного бюджету та ступінь його збалансованості, оскільки від обсягу бюджетних коштів значною мірою залежить здатність держави без запозичень виконувати функції щодо забезпечення належного рівня соціально-економічного розвитку, який

характеризує ступінь реалізації національних інтересів; та дотримання чинного законодавства і недопущення правопорушень у бюджетному процесі.

Зазначені індикатори відображають ступінь впливу низки загроз економічній безпеці держави, які зумовлені загостренням суперечностей у бюджетній сфері. Зокрема, незбалансованість державного бюджету, що проявляється у зростанні його дефіциту, призводить до неможливості забезпечити фінансування усіх видатків згідно з програмами соціально-економічного розвитку.

Низький ступінь деталізації усіх складових бюджету обумовлює необґрунтованість закладених у бюджеті показників і недостатню прозорість бюджетного процесу. Відсутність конкретних показників доходів і витрат бюджетних коштів перешкоджає їх цільовому використанню та виникненню правопорушень. Це, поряд із неузгодженістю масштабів бюджетного фінансування та неефективними механізмами фінансового контролю за витрачанням бюджетних коштів, негативно впливає на рівень бюджетної дисципліни.

На розв'язання проблем, що виникають у процесі реформування бюджетної політики в Україні, спрямовані завдання та заходи, визначені у відповідних урядових документах і програмах. Зокрема, у Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» визначені максимальні допустимі значення показників відношення дефіциту державного бюджету до ВВП (3%) і відношення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до ВВП (60%), а також граничне значення частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті держави (не менше 65%)²¹⁴.

Встановлені орієнтири є важливими з точки зору формування бюджетної безпеки держави та покладені в основу розробки напрямів бюджетної політики України на 2019-2021 рр., в яких встановлені дещо кращі граничні значення показників відношення дефіциту державного бюджету до ВВП (2% щороку) і

²¹⁴ Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

відношення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до ВВП (53% у 2021 р.)²¹⁵. При цьому, якщо відношення дефіциту державного бюджету до ВВП у 2018 р. ще знаходилося в межах максимально допустимого значення і склало 1,66%, то відношення державного боргу до ВВП перевищило встановлене в урядових документах допустиме значення і дорівнювало 60,9%²¹⁶, а частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті держави за нашими розрахунками була істотно меншою, ніж задеклароване мінімальне значення, - 47,5%.

З огляду на економічний зміст індикаторів, що найбільше впливають на рівень бюджетної безпеки, основними загрозами визначимо наступні: зниження обсягів реального виробництва в основних галузях національної економіки, особливо в промисловості; зменшення рентабельності і зростання збитковості суб'єктів господарської діяльності; незаконне підприємництво та відмивання коштів, отриманих злочинним шляхом; низький рівень платіжно-розрахункової дисципліни; неефективність податкової системи, заниження суб'єктами підприємницької діяльності податкової бази та ухилення від сплати податків; неефективний контроль за витрачанням бюджетних коштів і відсутність невідворотності покарання за порушення бюджетного законодавства (рис. 3.12).

²¹⁵ Про основні напрями бюджетної політики на 2019–2021 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2018 р. № 315-р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DH6G500A.html.

²¹⁶ Динаміка сукупного державного боргу і ВВП України з 2009 по 2019 рр. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/debtgov/>.



Рис. 3.12. Засоби протидії загрозам бюджетній безпеці України

Джерело: побудовано авторами

Недосконала бюджетна система, низький рівень бюджетної дисципліни і надмірний дефіцит державного бюджету – це загрози, які виникають унаслідок дії таких чинників: неякісного бюджетного планування, відсутності незалежної звітності органів виконавчої влади всіх рівнів за використання бюджетних коштів і пов’язаної з цим поширеної практики нецільового або незаконного їх витрачання, наявності великої заборгованості підприємств бюджету. Крім цього, істотною загрозою є перенесення частини тягаря загального бюджетного дефіциту на місцеві бюджети, що виникає, наприклад, унаслідок підвищення

рівня заробітної плати працівникам бюджетних установ, значна частина яких фінансується з місцевих бюджетів без належного закріплення за цими бюджетами додаткових дохідних джерел. Це призводить до утворення бюджетної незбалансованості на місцевому рівні і обтяження бюджетної системи трансфертами.

У зв'язку з цим, пріоритетним напрямом бюджетної політики визначимо забезпечення збалансованості державного бюджету на основі виконання плану доходів та посилення контролю за цільовим і ефективним використанням бюджетних коштів. Відповідно, набувають вагомого значення інституціональні інструменти, які забезпечать практичне досягнення індикативних показників формування і розподілу державного бюджету, які визначені у нормативно-правових документах на середньострокову перспективу. Такі інструменти повинні не лише забезпечувати технічне наповнення доходної частини бюджету та забезпечувати раціональне її використання. Вони повинні передбачати заходи щодо протидії загрозам, виникнення яких обумовлене як проблемами безпосередньо в сфері бюджетотворення, так і проблемами неефективного регулювання виробничої, підприємницької, інвестиційної діяльності, недостатнього контролю за виконанням соціальних програм та проектів регіонального розвитку.

Протидія зазначеним загрозам повинна передбачати реалізацію таких заходів:

- забезпечення стабільності і дотримання встановлених термінів бюджетного процесу, високого фахового рівня підготовки проекту державного бюджету, підвищення якісного рівня процедури бюджетотворення (відповідність планованих показників реальній ситуації в економіці, своєчасне виявлення та усунення потенційних джерел загроз бюджетній безпеці, пов'язаних із некоректним формуванням доходів і нераціональним розподілом видатків державного бюджету);

- удосконалення процедури бюджетного планування і прогнозування завдяки узгодженню та одночасному затвердженню таких документів, як

Прогноз економічного і соціального розвитку України та Закон «Про Державний бюджет України» на відповідний рік із розробленням прогнозу основних показників бюджетної безпеки на наступні три роки;

– запобігання розбалансованості державного бюджету на основі структуризації бюджетних видатків і приведення їх у відповідність суспільним потребам, підвищення ефективності процедур державних закупівель і подолання корупційної складової цих процесів з метою оптимізації видатків бюджету, а також визначення ефективних і стабільних джерел поповнення доходної частини бюджету;

– оптимізація процедури фінансування дефіциту бюджету через запровадження заборони фінансування поточних видатків за рахунок запозичень.

Зважаючи на вагомість податкових джерел у структурі надходжень до державного бюджету (81,2%) при невисокій ефективності діючих механізмів стягнення податків в нашій країні, зміцнення бюджетної безпеки потребує удосконалення податкової політики з метою забезпечення збору податків у повному обсязі за умови одночасного збереження чи, навіть, підвищення активності підприємств, що сприятиме зниженню як прямих загроз бюджетній безпеці (невиконання доходної частини державного бюджету, зростання бюджетного дефіциту, невиконання запланованих видатків), так і непрямих загроз («тінізація» економіки, скорочення обсягів промислового виробництва, збільшення державного боргу).

Проте трансформаційний період в економічних відносинах супроводжується виникненням суперечностей внаслідок неможливості забезпечення належної стимулюючої функції податкової реформи, недостатності обсягів податкових надходжень для фінансування базових функцій держави, забезпечення мінімальних соціальних стандартів і витрат на обслуговування та погашення боргів. У розробці і запровадженні заходів з удосконалення бюджетної політики необхідно враховувати, що роль і місце податкових важелів у системі фінансової безпеки є неоднозначними і суперечливими: оподаткування

є основою фінансового забезпечення виконання фінансових зобов'язань і водночас його непомірний тягар може гальмувати економічний розвиток, а його послаблення, знову ж таки, здатне надати поштовх до економічного зростання.

Порівнюючи обсяги і структуру надходжень до державних бюджетів України та Польщі, О. Куц звертає увагу на такі відмінності: непрямі податки (ПДВ, акциз, мито) в структурі польських податкових надходжень складають приблизно 65% і перевищують аналогічний показник в Україні, що свідчить про те, що проблема детінізації ПДВ в нашій країні не вирішена не зважаючи на впровадження електронного реєстру податкових накладних; ПДВ у Польщі – переважно непрямий податок внутрішнього товарного обороту, а не постачань імпортованих товарів, як в Україні; у Польщі обсяги прибуткового податку з фізичних осіб на 9-10% менші (у порівняльних показниках структури бюджетних доходів) порівняно з Україною; неподаткові надходження (консульські платежі, плата за надання адміністративних державних послуг та ін.) у Польщі складають близько 9,6% доходів бюджету, а в Україні – лише 0,2%²¹⁷. Зазначені негативні аспекти значною мірою обумовлені неефективним інституційним середовищем, яке створює підґрунтя для функціонування різноманітних фірм-посередників.

Отже, головним інституціональним інструментом зміцнення бюджетної безпеки держави повинна стати така податкова політика, яка забезпечить скорочення бюджетного дефіциту завдяки збільшенню надходжень до бюджету без перешкод для розвитку підприємництва та за збереження соціальної справедливості. З точки зору забезпечення дотримання принципу соціальної справедливості, важливим інструментом, який дозволить уникнути надмірного податкового навантаження на осіб з низькими доходами та збільшити надходження до державного бюджету за рахунок більшого рівня оподаткування осіб, доходи яких є істотно вищі, вважаємо прогресивну ставку податку на доходи фізичних осіб.

²¹⁷ Куц О. Чому Україна - не Польща, або Що не так з українським бюджетом. URL: <https://ua.112.ua/statji/chomu-ukraina-ne-polshcha-abo-shcho-ne-tak-z-ukrainskym-biudzhedom-424459.html>.

Згідно Податкового кодексу України максимальна ставка оподаткування доходів фізичних осіб встановлена в розмірі 18%. З метою збільшення податкових надходжень до державного бюджету видається доцільним запровадження вищої ставки оподаткування доходів, які істотно перевищують мінімальну заробітну плату, з певною градацією (наприклад: 22%, якщо перевищення становить 10–15 раз; 24% – 16–20 раз; 26% – 21–25 рази; 30% – понад 26 раз). Прогресивна ставка оподаткування повинна застосовуватися для оподаткування заробітної плати, інших джерел доходів, розмір яких значно перевищує показник мінімальної заробітної плати (доходи від отриманих дивідендів, збільшення ринкової вартості нерухомості тощо). При цьому, для запобігання приховуванню зазначених доходів і ухиленню від сплати податків необхідно запроваджувати ефективні інструменти контролю за доходами фізичних осіб, зокрема таких, як обов'язкове заповнення декларацій та перевірка їх достовірності на основі співставлення витрат з доходами.

Податок на додану вартість є не лише джерелом наповнення доходної частини державного бюджету, але й джерелом низки загроз для економічної безпеки. Зокрема, неефективні механізми його адміністрування обумовлюють застосування різних незаконних схем з відшкодування цього податку за експортними операціями. ПДВ є непрямим податком та фактично збільшує ціну на товари для споживачів, що в умовах низької купівельної спроможності стримує нарощення оборотності обігових коштів підприємств. З цієї точки зору, залишається актуальним зниження ставки ПДВ хоча би на окремі види товарів масового споживання до 10% (наприклад, у Польщі ставка ПДВ на споживчі товари становить 3–5%). Це сприятиме підвищенню ефективності та прибутковості виробництва в галузях, що виробляють споживчі товари, та знизить потребу у додатковому фінансуванні їх розвитку з державного бюджету. Крім цього, на нашу думку, зменшення ставки ПДВ забезпечить зниження цін на продукцію підприємств, що зробить окремі види товарів більш доступними для споживачів та збільшить надходження до бюджету за рахунок зростання обсягів податку на прибуток.

Водночас, необхідним є запровадження підвищеної ставки ПДВ у розмірі 25% на товари розкоші. До переліку об'єктів оподаткування ПДВ за підвищеною ставкою доцільно віднести, зокрема, операції з придбання автомобілів з великим об'ємом двигуна, квадроциклів, яхт, літальних апаратів, ювелірних виробів тощо.

В контексті зміцнення бюджетної складової безпеки на основі стимулювання сплати податків до державного бюджету важливого значення набувають заходи боротьби з мінімізацією оподаткування та приховуванням доходів. В Україні є значні резерви залучення додаткових бюджетних надходжень за рахунок удосконалення державного регулювання у сфері оподаткування зовнішньоекономічної діяльності. Зокрема, йдеться про оподаткування доходів українських підрозділів великих промислово-фінансових груп, які приховують прибутки шляхом декларування низької норми прибутковості або збитків, а значний обсяг прибутків переводиться на рахунки іноземних підрозділів цих корпорацій.

Детінізація економіки є одним із пріоритетних напрямів державної політики і може стати дієвим засобом зміцнення бюджетної безпеки за умови активізації системи заходів із: ліквідації «конвертаційних центрів»; протидії заниженню митної вартості товарів та ввезенню їх поза митним контролем; легалізації ринку праці шляхом внесення змін до нормативно-правових актів щодо легалізації оплати праці, посилення відповідальності роботодавців за неналежне оформлення трудових відносин із працівниками.

З точки зору зниження загроз бюджетній безпеці, що виникають унаслідок використання зовнішніх позик для покриття дефіциту державного бюджету і зростання на цій основі загального обсягу зовнішнього боргу держави, необхідно підвищувати ефективність інструментів боргової політики. Оптимізація боргової політики повинна відбуватися через вирішення таких завдань, як обмеження реалізації урядом агресивної та необґрунтованої боргової політики, спрямованої на покриття поточних видатків; чітка регламентація процесу управління державним боргом із визначенням цілей, завдань, заходів, прогностичних значень очікуваних

результатів; зменшення обсягів запозичень на внутрішньому ринку для фінансування поточного споживання.

Зважаючи на високу чутливість інтегрального показника до зміни рівня перерозподілу ВВП через зведений бюджет, важливим напрямом зміцнення бюджетної безпеки є розробка низки заходів з метою зниження значення цього індикатора до граничної межі. При цьому зауважимо, що зниження рівня перерозподілу ВВП через зведений бюджет згідно оптимістичного прогнозу на 2020-2021 рр. має низьку ймовірність. З огляду на це, забезпечити спадну динаміку цього індикатора можливо лише за умови запровадження відповідних інструментів з оптимізації і підвищення ефективності перерозподілу ВВП через суспільний сектор економіки в умовах діючого інституціонального забезпечення.

Інституціональні зміни повинні передбачати, насамперед, підвищення ефективності розподілу видаткової частини бюджету. Як зазначають Міщенко Д. та Міщенко Л., органами державної влади останніми роками було здійснено низку заходів, спрямованих на удосконалення механізму управління бюджетними видатками. У зв'язку із обмеженістю бюджетних ресурсів проводилася політика фіскальної консолідації, а бюджетні кошти в першу чергу спрямовувалися на підвищення обороноздатності держави, своєчасні виплати за борговими зобов'язаннями, фінансування соціальних функцій за принципом забезпечення жорсткої економії бюджетних коштів²¹⁸.

Проте, як видно зі зростаючої динаміки рівня перерозподілу ВВП через державний бюджет (рис. 3.6), вжиті заходи виявилися недостатніми для забезпечення позитивних змін. Саме тому, окрім оптимізації розподілу видатків, необхідно розробляти і впроваджувати ефективні заходи з коригування фіскальних інструментів та посилення податкової дисципліни. При цьому варто наголосити, що не йдеться про нарощення податкового тиску на підприємства, а навпаки – про його зниження, що сприятиме виходу значної кількості суб'єктів

²¹⁸ Міщенко Д.А., Міщенко Л.О. Удосконалення механізму управління бюджетними видатками в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1043>.

господарської діяльності із «тіньової» сфери, але лише за умови жорсткої відповідальності за порушення ними податкового законодавства.

Одним із важливих напрямів забезпечення бюджетної безпеки України є оптимізація міжбюджетних відносин таким чином, щоб забезпечити ефективний взаємозв'язок різних ланок у системі бюджетів. Це підтверджує виявлений в результаті дослідження істотний вплив зміни частки доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті на величину інтегрального показника бюджетної безпеки України. Тому актуальним вважаємо створення інституціональних умов реалізації бюджетної політики та фінансового регулювання, включаючи фінансове забезпечення, виконання функцій і завдань держави на сучасному етапі розвитку суспільства, що забезпечить запровадження оптимального варіанту децентралізованої моделі міжбюджетних відносин з урахуванням накопиченого за останні три роки досвіду роботи місцевого самоврядування та подальшим розширенням їхньої фінансової самостійності, задекларованої в законодавстві. Важливу роль у цій моделі має виконати дієва система регулювання міжбюджетних відносин.

На сучасному етапі розвитку інституціональної системи в частині регулювання бюджетної політики в Україні міжбюджетні відносини не повною мірою враховують економічний потенціал регіонів і не завжди відповідають вимогам соціально-економічного розвитку держави. Серед проблем, які ускладнюють міжбюджетні відносини, доцільно виокремити наступні:

- недостатність джерел фінансування для виконання зобов'язань, покладених на місцеві бюджети;
- переважання розміру субвенцій над розміром дотацій у складі трансфертів до місцевих бюджетів, що посилює вплив центральної влади;
- відсутність об'єктивно обґрунтованих нормативів видатків на соціальні потреби;
- дестимулююча роль трансфертів до місцевих бюджетів, що полягає у формуванні пасивної позиції в бюджетних питаннях органів місцевого самоврядування, які не зацікавлені забезпечувати належний розвиток

регіональної економіки та за рахунок цього самостійно наповнювати місцевий бюджет;

- вагомою залишається частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів;
- формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів не враховує специфіки господарювання територіальних громад;
- несвоєчасне затвердження умов надання субвенцій призводить до затримок у їх перерахуванні, і відповідно – до тимчасової нестачі коштів.

Недостатні обсяги надходжень до місцевих бюджетів відображає низьке значення показника частки власних доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті, що, своєю чергою, сигналізує про необхідність фінансового вирівнювання. Незважаючи на задекларовану в законодавстві мету щодо забезпечення розподілу часток державного та місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни у співвідношенні 50:50, на практиці це співвідношення є асиметричним і за три роки впровадження реформи децентралізації не змінилося: у 2016 р. співвідношення часток доходів становило 78:22, а за 9 місяців 2019 р. – 78,2:21,8.

Отже, поряд із такими перевагами децентралізації, як спрощення управлінської структури на місцях, прозорість прийняття рішень та підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування, в Україні спостерігається низка ризиків і загроз як для бюджетної безпеки, так і для ефективності перерозподілу повноважень між центральною та місцевою владами. Серед основних ризиків децентралізації виділяють такі: ризики неузгодженості напрямів розвитку окремих територіальних одиниць та стратегічних цілей, ризики ускладнення координації між рівнями управління, загроза монолітності політики держави в бюджетній сфері, зниження рівня централізованого бюджетного контролю за формуванням і ефективним розподілом бюджетних ресурсів²¹⁹.

²¹⁹ Бондарук Т. Г., Бондарук І.С., Бондарук О.С. Переваги, позитивні наслідки та ризики бюджетної децентралізації. *Науковий вісник Національної академії статистики, обліку та аудиту*. 2016. № 3. С. 38-47.

Згідно результатів проведеного дослідження можна зробити висновок про високий рівень бюджетної централізації в Україні, низьку інституціональну та фінансову спроможність місцевих органів влади у формуванні збалансованого бюджету, міцні позиції центральної влади у забезпеченні контролю за формуванням і розподілом видатків місцевих бюджетів через інструмент субвенцій, який не дозволяє витратити передані кошти територіальним громадам на цілі, відмінні від узгоджених на державному рівні. Тому, доречно звернути увагу на загрози, які виникають при проведенні бюджетної децентралізації внаслідок неефективних інституцій та негативно впливають власне на сам процес реформ, знижуючи авторитет державних органів влади, які їх впроваджують.

Серед цих загроз основними, як зазначає К. Юрченко, є: «намагання центральної влади зберегти контроль за розподілом коштів; недостатність коштів на місцевому рівні і нездатність їх залучити; не проведення або уповільнення процесу об'єднання громад; неспроможність місцевих органів самостійно та відповідально використовувати кошти; поглиблення диспропорцій економічного та соціального розвитку територій»²²⁰.

Аналізуючи динаміку коефіцієнта залежності місцевих бюджетів в Україні, який обчислений нами як відношення обсягів офіційних трансфертів з державного бюджету до власних доходів місцевих бюджетів (рис. 3.13), можемо зробити висновок про послаблення загрози щодо надмірного впливу органів центральної влади на органи місцевого самоврядування через контроль за використанням коштів, переданих у вигляді офіційних трансфертів, в яких найбільшу частку складають субвенції. Загалом, упродовж останніх трьох років у 16-ти регіонах України спостерігається стійка тенденція до зниження залежності місцевих бюджетів від офіційних трансфертів з державного бюджету. Крім цього, у Волинській, Закарпатській та Одеській областях коефіцієнт залежності хоча і збільшився у 2018 р. порівняно з попереднім роком, проте, є

²²⁰ Юрченко К. Які ризики децентралізації? <https://blog.liga.net/user/kyurchenko/article/17090>.

дещо меншим ніж значення, яке зафіксоване у 2016 р. У Запорізькій та Чернігівській областях спостерігалось відносно зниження коефіцієнта залежності у 2018 р. порівняно з 2017 р., але його значення перевищили показники 2016 р. І лише у трьох регіонах (Київська, Луганська, Чернівецька області) за досліджуваний період відбулося зростання фінансової залежності органів місцевого самоврядування від офіційних трансфертів з державного бюджету.

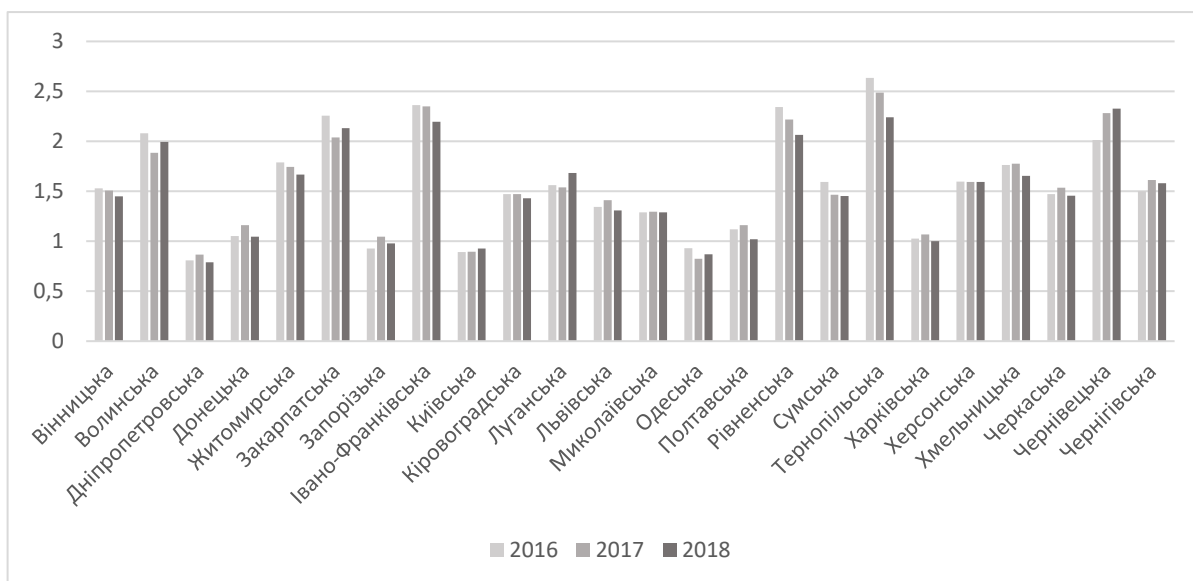


Рис. 3.13. Коефіцієнт залежності місцевих бюджетів від офіційних трансфертів з державного бюджету

Джерело: розраховано і побудовано авторами за даними Міністерства фінансів України²²¹

У 2018 р. коефіцієнт залежності місцевих бюджетів від офіційних трансфертів був найвищим у Чернівецькій області – 2,32%, його значення збільшилося порівняно з попереднім роком на 0,04 п. п. Це обумовлено повільнішим зростанням власних доходів місцевих бюджетів (з 3116,5 млн грн у 2017 р. до 3498,7 млн грн у 2018 р. або на 12,3%) порівняно із зростанням обсягів

²²¹ Бюджет України 2017. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2018., 307 с., С. 205-300; Бюджет України 2018. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2019., 310 с., С. 206-301.

офіційних трансфертів – відповідно з 7111,8 млн грн до 8139,2 млн грн²²² або на 14,4%.

Найнижче значення коефіцієнта залежності у 2018 р. спостерігалось у Дніпропетровській області – 0,79%, що на 0,07 п. п. нижче порівняно з 2017 р. Ця позитивна тенденція зумовлена істотним зростанням доходів (з 23266,4 млн грн у 2017 р. до 27745,7 млн грн у 2018 р. або на 19,2%), насамперед за рахунок збільшення податкових платежів (з 21314,2 млн грн до 24922,8 млн грн²²³), у тому числі зростання на 27,4% надходжень від податків на доходи, податків на прибуток, податків на збільшення ринкової вартості.

Не зважаючи на позитивні зрушення щодо збільшення власних доходів місцевих бюджетів у 2016-2018 рр. у всіх регіонах України, з позиції аналізу довгострокової динаміки, проблема відносного недоотримання доходів місцевими бюджетами, обумовлена інфляційними процесами в економіці, залишається критичною загрозою для бюджетної безпеки держави. Ця загроза також проявляється в усіх без винятку регіонах України, тобто має характер системної. Зростання обсягів податкових надходжень (ПДФО, ПНП) більшою мірою відбувається внаслідок підвищення цін на товари і послуги, а не за рахунок нарощення обсягів виробництва, оскільки, за даними Державної служби статистики, індекс споживчих цін у грудні 2018 р. становив 263,1%²²⁴ по відношенню до грудня 2010 р., а індекс промислової продукції – відповідно 84,4%²²⁵ (з урахуванням сезонних коливань).

Як видно з рис. 3.14, існує значна диференціація регіонів України за показником частки доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті. У 2018 р. найбільше значення цього індикатора спостерігалось у Дніпропетровській області (2,34%), а найменше (0,29%) – у Луганській та Чернівецькій областях. За

²²² Бюджет України 2018. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2019., 310 с., С. 298

²²³ Бюджет України 2018. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2019., 310 с., С. 215-216

²²⁴ Індекси споживчих цін на товари і послуги (до грудня 2010 р.). Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

²²⁵ Індекс промислової продукції. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

останні десять років відбулося істотне зниження цього показника в середньому на 66%. Економічна криза внаслідок проведення військових дій в тимчасово-окупованих частинах Донецької та Луганської областей стала основною причиною зниження цього індикатора у 3,9 та 5,9 раза у зазначених регіонах.

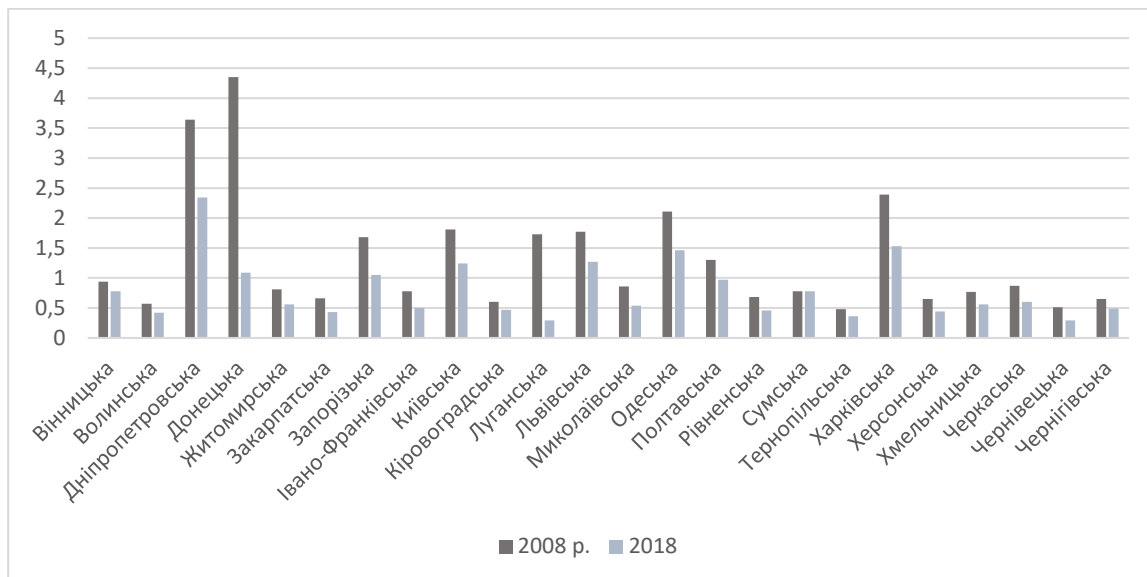


Рис. 3.14. Частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті держави у 2008 р. та 2018 р.

Джерело: розраховано та побудовано авторами за даними Міністерства фінансів України²²⁶

В цій ситуації істотною загрозою як бюджетній безпеці, так і успішному проведенню бюджетної децентралізації, вважаємо недоотримання доходів бюджетами маленьких громад (села, селища і міста районного значення), в які до реформи надходило 25% обсягів сплаченого ПДФО, а тепер 60% надходжень від цього податку залишається в бюджетах міст обласного значення, районів та об'єднаних громад (які ще знаходяться на етапі формування), 15% - в обласних бюджетах, а 25% - передається в державний бюджет. Таким чином, до моменту завершення процесу формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ), села, селища і міста районного значення залишаються без основного джерела

²²⁶ Бюджет України 2010. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2011. 292 с.; Бюджет України 2018. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2019. 310 с.

наповнення їх бюджетів, яким були 25% від надходжень ПДФО, і, відповідно, без фінансових можливостей для реалізації своїх повноважень. Зважаючи на відносно тривалий період формування ОТГ, доцільно було б на перехідному етапі передбачити «м'який» підхід до перерозподілу податкових надходжень між бюджетами різних рівнів. Для тих місцевих бюджетів (села, селища і міста районного значення), які знаходяться на етапі об'єднання в ОТГ, можна було б залишити надходження ПДФО хоча б у розмірі 15-20% від загального обсягу до моменту завершення створення ОТГ і проведення виборів.

Таким чином, зниження фінансової залежності місцевих бюджетів від державного бюджету повинно ґрунтуватися на розширенні фіскальної автономії місцевих бюджетів і передбачати:

- збільшення переліку доходів, що не враховуються при обчисленні міжбюджетних трансфертів, за рахунок плати за землю, адміністративних штрафів, плати за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності;
- удосконалення принципів урахування регіональної специфіки при розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів;
- контроль за вчасним затвердженням умов надання субвенцій із державного бюджету.

Істотним джерелом загроз бюджетній безпеці є проблема недостатнього забезпечення прозорості міжбюджетних відносин та зацікавленості місцевих органів влади у виконанні заходів щодо наповнення своїх бюджетів. Система міжбюджетних трансфертів залишається недостатньо прозорою і не стимулює ефективну роботу місцевих органів влади щодо наповнення власних бюджетів. Органи місцевого самоврядування залишаються залежними від центральної влади через отримання субвенцій, цільове призначення яких визначається «з гори». При цьому й надалі не вирішуються завдання реформування системи фінансового наповнення місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин, що призводить до неефективного розподілу коштів та їх витрачання і, своєю

чергою, зумовлює зниження чи навіть відсутність мотивації місцевих органів влади щодо ефективного використання власного ресурсного потенціалу.

Відповідно, фінансова допомога територіям, як інструмент бюджетного вирівнювання, не повинна нівелювати зацікавленість місцевих органів влади у розширенні власної дохідної бази, розвитку інвестиційної активності, усунення структурних диспропорцій у регіональних господарських комплексах. Адже, з точки зору економічної безпеки регіону і держави загалом, механізми бюджетного вирівнювання будуть ефективними лише за умови їх комплексного поєднання з системою бюджетного стимулювання активної регіональної політики. Основою вирівнювання фінансового забезпечення розвитку територій є ефективне використання не лише їх податкового потенціалу, але й розширення спектру неподаткових платежів, зокрема за надання послуг державними установами на умовах прозорості та з дотриманням інтересів споживачів. Таким чином, для місцевих органів влади вирішення проблеми самодостатності регіонального розвитку за рахунок максимального використання та нарощення економічного потенціалу місцевого самоврядування є головним завданням.

Попри чимало нововведень і змін, процес фінансової децентралізації відбувається повільно. Передані місцевим бюджетам повноваження щодо використання на місцевому рівні відповідних джерел доходів залишаються недостатніми для фінансування навіть поточних видатків. У зв'язку з цим, заходи з удосконалення нормативно-правової бази міжбюджетних відносин, спрямовані на підвищення рівня фінансової самостійності місцевих бюджетів, повинні передбачати:

- розширення повноважень органів місцевого самоврядування у формуванні бюджетів та посилення їх відповідальності за розподіл і використання бюджетних коштів;

- запровадження середньострокового бюджетного планування і узгодження бюджетних планів місцевого розвитку з державним бюджетом на період як мінімум 3 роки;

- зосередження фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках регіонального розвитку, визначених у стратегічних документах, та забезпечення їх відповідності інтересам об'єднаних територіальних громад;

- узгодження цільового призначення субвенцій, що надходять з державного бюджету, з потребами місцевого розвитку;

- обчислення реверсної дотації для бюджетів-донорів із дотриманням критерія зацікавленості органів місцевої влади у перевиконанні плану надходжень до бюджету, відповідно до якого певна частка додаткової суми доходів залишатиметься у розпорядженні місцевих органів влади.

Наведені заходи не лише сприятимуть створенню фінансової бази, достатньої для забезпечення соціально-економічного розвитку територій, а й сформулюють пряму залежність між фіскальною активністю місцевих органів влади та їх інвестиційними можливостями, що обумовить ефективнішу реалізацію фіскального потенціалу регіонів.

Підвищенню мотивації та зацікавленості місцевих органів влади з активізації діяльності щодо забезпечення податкових надходжень у повному обсязі також сприятиме зміна на законодавчому рівні співвідношення перерозподілу загальнодержавних податків між бюджетами різних рівнів таким чином, щоб доходна частина місцевих бюджетів формувалася за рахунок: 80% податку та зборів на доходи фізичних осіб; 20% податку на прибуток підприємств; 8% рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів; 15% акцизного податку; 15% доходів від власності та підприємницької діяльності. Крім цього, така схема розподілу мобілізованого на території регіону валового доходу знизить потребу регіону в одержанні фінансової допомоги у формі офіційних трансфертів з державного бюджету.

Зміцнення бюджетної безпеки держави залежить не лише від розв'язання проблем наповнення місцевих і державного бюджетів, а й значною мірою забезпечується ефективним використанням ресурсів місцевих бюджетів. Відповідно підвищення ефективності розподілу і використання

бюджетних видатків на регіональному рівні повинно відбуватися з урахуванням критеріїв не лише бюджетної безпеки, а соціальної, науково-технологічної чи виробничої складових, які також визначають ступінь досягнення суспільних інтересів. Тому, з метою раціонального використання бюджетних коштів та спрямування їх у ті сфери життєдіяльності, які найбільше потребують державної підтримки з точки зору зміцнення економічної безпеки на мезо- і макрорівні, необхідно:

- розробити бюджетні програми за пріоритетними напрямками з науково-технічного та соціально-економічного розвитку, визначивши не велику кількість основних напрямів використання обмежених бюджетних ресурсів;

- закріпити за відповідними бюджетними програмами конкретні джерела фінансування (державний чи місцеві бюджети) і забезпечити контроль за їх своєчасною реалізацією та ефективністю використання бюджетних коштів.

Проте, в умовах недосконалого інституціонального забезпечення бюджетного процесу підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів супроводжується низкою труднощів, які виникають унаслідок: неможливості проведення коректної оцінки ефективності видатків через відсутність чітко окреслених контрольних показників; нецільового та неправомірного витрачання істотної частини коштів із місцевих бюджетів; відсутності громадського контролю за процесом ухвалення і виконання бюджету; слабого контролю за дотриманням бюджетного законодавства та значної кількості правопорушень у сфері використання державних фінансів.

Зазначені недоліки можна усунути через запровадження проблемно-цільового методу бюджетування на регіональному рівні, який забезпечить: конкретизацію цілей і завдань у бюджетних програмах, установлення видів планування і переліку показників, що застосовуються у ньому; планування показників, передбачених програмами соціально-економічного розвитку на середньострокову перспективу, під час середньострокового бюджетного

планування. Підвищення результативності прийнятих бюджетних рішень і запровадження проблемно-цільового методу потребує узгодження регіональних планів та програм соціально-економічного розвитку і проекту Державного бюджету України як на плановий рік, так і на наступні 2 роки.

Запровадження практики проблемно-цільового бюджетування серед регіонів і поступовий перехід на цій основі до середньострокового бюджетного планування може відбутися за умови змін системи планування видатків із місцевих бюджетів, зокрема таких:

- запровадження механізму концентрації фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках регіонального розвитку, визначених у стратегіях регіонального розвитку;

- розробка типових переліків бюджетних програм і результативних показників їх виконання за видатками, що враховуються у визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;

- збір та систематизація даних щодо вартості послуг, які надаються в регіонах, з метою коректного визначення видатків;

- скорочення обсягів витрат за рахунок фіскального стимулювання комунальних підприємств (наприклад, відшкодування податків, пільги) до застосування енергозберігаючих технологій;

- удосконалення системи моніторингу й оцінювання використання бюджетних коштів, забезпечення зовнішнього аудиту місцевих фінансів, проведення внутрішнього аудиту.

Реалізація проблемно-цільового методу бюджетування буде ефективнішою за умови децентралізації бюджетної системи, що передбачає фінансову самодостатність територіальних одиниць. Таким чином, необхідно забезпечити поступовий перехід до задекларованої у Бюджетному кодексі України моделі побудови бюджету «знизу-догори», відповідно до якої доходи збираються на рівні базових територій, відтак передаються до бюджетів вищих територіальних рівнів у разі неспроможності базової території надати певну

соціальну послугу. Зміна порядку формування державного бюджету так, щоби він формувався знизу догори за принципом «більша частина (50–80%) податків залишаються в місцевих бюджетах, а менша частина перераховується в державний бюджет», дозволить органам місцевого самоврядування стати господарем і розпорядником власних коштів, які надходять до місцевого бюджету.

Отже, реформування міжбюджетних відносин в Україні розглядається нами як вагомий чинник зміцнення бюджетної безпеки, оскільки удосконалення процесу бюджетування саме в цій частині не лише безпосередньо підвищить ефективність перерозподілу та використання бюджетних коштів, а й опосередковано вплине на інші складові безпеки, наприклад, науково-технологічну, соціальну, виробничу. Своєю чергою, покращення стану цих складових економічної безпеки держави буде проявлятися й у вторинних ефектах, які сприятимуть зміцненню бюджетної безпеки, зокрема, зростання надходжень до місцевих бюджетів у результаті активізації підприємницької діяльності, підвищення конкурентоспроможності товарів і послуг на внутрішньому та зовнішньому ринках, збільшення доходів населення та податкових нарахунків на них тощо.

Підсумовуючи, слід зазначити, що зміцненню бюджетної безпеки також сприятиме забезпечення додаткових надходжень до бюджету за рахунок активізації підприємницької діяльності, детінізації економіки країни, зростання доходів населення, дотримання податкової дисципліни та недопущення правопорушень у сфері оподаткування та бюджетування. Крім збільшення доходної частини та її збалансованості з видатками державного бюджету важливими чинниками бюджетної безпеки є чітка структуризація видаткової частини державного бюджету за пріоритетністю і нагальністю поставлених задач та забезпечення належного контролю за бюджетним процесом. Виконання зазначених завдань потребує розробки і застосування ефективних

інституціональних інструментів в межах механізму управління бюджетною безпекою, що обумовлює необхідність його модернізації.

3.3. Удосконалення механізму управління бюджетною безпекою України

Загострення внутрішніх суперечностей та вплив зовнішніх деструктивних чинників обумовлюють низку проблем формування і реалізації ефективної бюджетної політики в Україні. Порушення принципів обґрунтованості, збалансованості, ефективності та результативності в процесі підготовки та затвердження державного бюджету призводить до неефективності застосовуваних інструментів та важелів механізму управління бюджетною безпекою України. Це проявляється через невиконання запланованих доходів державного бюджету, зростання обсягів зовнішніх запозичень для фінансування бюджетного дефіциту, скорочення видатків на соціальні програми. Необхідність подолання зазначених кризових явищ та зниження загроз у фінансовій сфері актуалізує дослідження механізму управління бюджетною безпекою держави, виявлення проблем його функціонування та визначення напрямів удосконалення основних елементів.

На думку фахівців, для підвищення рівня бюджетної безпеки держави необхідно вдосконалити бюджетне планування; безумовно дотримуватися бюджетно-фінансових і грошово-кредитних пропорцій; розробити систему оцінки бюджетних ризиків; оптимізувати кількість головних розпорядників коштів держбюджету; скоротити прихований дефіцит держбюджету; вдосконалити міжбюджетні відносини; забезпечити прозорість формування та виконання державного та місцевих бюджетів²²⁷. Зазначені проблеми залишаються актуальними упродовж тривалого часу, а їх невиконання може призводити до збільшення дефіциту державного бюджету.

²²⁷ Куценко Т. Н. Підходи до аналізу та моделювання загроз фінансової безпеки держави. Вісник економіки транспорту і промисловості. 2013. № 42. С. 233–238, с. 237

Зміцненню бюджетної безпеки України повинно сприяти підвищення ефективності бюджетної політики, якого можна досягти на основі удосконалення її механізму, що становить систему методів, форм і важелів організаційного та інституційно-правового впливу, спрямованих на попередження, виявлення та подолання загроз повного чи часткового невиконання функцій бюджетної системи.

В основі удосконалення механізму управління бюджетною безпекою є врахування та подолання суперечностей, що виявляються у невідповідності задекларованих системних бюджетно-податкових реформ і недостатніх можливостях їх належної реалізації внаслідок використання застарілих форм і методів управління державними фінансами, розбіжності у фінансових інтересах держави та регіонів, бюджетів різних рівнів, інтересів окремих учасників бюджетного процесу. Такі суперечності загострюються внаслідок зростання суб'єктивних чинників у формуванні бюджетних і міжбюджетних відносин, значного впливу політичних важелів врегулювання бюджетного процесу, недостатньої обґрунтованості у розподілі видатків між регіонами тощо.

Зважаючи на системний взаємозв'язок загроз, суперечностей та інтересів соціально-економічної системи, подолання протиріч можна розглядати як рушійну силу зміцнення бюджетної безпеки. При цьому мають бути дотримані принципи бюджетної політики, які, своєю чергою, забезпечують досягнення належного рівня бюджетної безпеки та реалізацію соціально-економічних інтересів держави. Так, Н. Богомолова виділяє принципи ефективної бюджетної політики, які формуються на базі вимог до бюджетної системи країни, що закріплені бюджетним кодексом (єдності, повноти, достовірності, об'єктивності тощо) та на сучасному етапі характеризуються такими системно-ситуативними положеннями, серед яких:

– комплексний підхід до реформування бюджетного процесу як на державному і місцевому рівнях, так і на рівні міжбюджетних відносин (недостатня увага одній зі складових сприяє розбалансуванню бюджетного процесу, нівелюванню ефективності його інших складових);

– підвищення результативності бюджетних витрат за рахунок застосування програмно-цільових засад діяльності (визначення пріоритетів у розподілі ресурсів і моніторинг бюджетного процесу на різних рівнях), орієнтація бюджетної системи на досягнення конкретних результатів (за відповідними програмами розвитку);

– розробка поетапної стратегії скорочення бюджетного дефіциту за рахунок нарощення власного доходного потенціалу, підвищення рівня управління державним боргом шляхом реалізації сучасної стратегії залучення позичкового капіталу²²⁸. Ще одним напрямом подолання боргової кризи державного бюджету повинно стати продумане витрачання бюджетних ресурсів на пріоритетні проблеми невідкладного значення.

Бюджетна безпека визначається як «ступінь забезпечення фінансової стійкості держави та її спроможності розраховуватися з внутрішніми і зовнішніми кредиторами на основі оптимізації доходів і видатків державного й місцевих бюджетів як цільової функції інституціоналізації процесу макроекономічного бюджетування з метою максимального задоволення суспільних соціально-економічних потреб»²²⁹. Таким чином, рівень бюджетної безпеки та ступінь відповідності її основних показників оптимальним значенням або критеріальним обмеженням безпеки відображає ефективність бюджетної політики та фінансову спроможність держави забезпечувати соціально-економічний розвиток.

Бюджетна безпека є компонентою фінансової безпеки – складовою економічної безпеки держави. З цієї точки зору, базовою дефініцією можемо вважати механізм реалізації економічної безпеки, який окреслює процес формування комплексу організаційно-управлінських заходів щодо створення умов реалізації основних положень Стратегії національної безпеки; передбачає розробку напрямів удосконалення концептуальної, законодавчої, нормативно-

²²⁸ Богомолова Н. І. Ефективність бюджетної політики в системі фінансової безпеки держави. *Ефективна економіка*. 2011. № 11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2011_11_3.

²²⁹ Ковпак О.В. Інституціональні інструменти зміцнення бюджетної безпеки України: автореф. дис. ... канд. екон. наук. Львів, 2018, с. 4

правової бази щодо забезпечення економічної безпеки, запровадження науково обґрунтованої системи оцінки та виміру економічної безпеки, формування ефективної державної та регіональної політики щодо скасування загроз національній безпеці, створення механізмів саморегуляції досягнення економічної безпеки²³⁰.

У той же час, механізм управління бюджетною безпекою функціонує в межах фінансового механізму, який являє собою «комплекс фінансових важелів і методів впливу на соціально-економічний розвиток добробуту населення та суспільства в цілому» і «базується на нормативно-правових положеннях і фінансовій інформації, що забезпечують оптимальне використання фінансів для досягнення поставлених цілей та завдань»²³¹.

З позицій теорії безпеки, цікавим є окреслення сутності фінансового механізму з урахуванням його ефективності для економіки країни та здатності забезпечити досягнення відповідних національних інтересів, що покладене в основу структури механізму забезпечення фінансової безпеки. Цей механізм, згідно визначення Борисової І.С., повинен передбачати вирішення широкого кола проблем, що стосуються формулювання критеріїв та принципів забезпечення фінансової безпеки, визначення пріоритетних національних інтересів у фінансовій сфері, здійснення постійного відстеження факторів, які викликають загрозу фінансовій безпеці країни, а також вживання заходів щодо їх попередження та подолання²³².

Для глибшого розуміння сутності механізму управління бюджетною безпекою доцільно звернутися до поняття «бюджетний менеджмент», який Баглай М. та Білопольська В. визначають як сукупність взаємопов'язаних управлінських дій, прийомів, інструментів та методів, спрямованих на керування

²³⁰ Приходько В.П. Механізм державного регулювання та управління економічною безпекою. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 15. С. 6-8, с. 8

²³¹ Тимошик Н.С. Вдосконалення механізмів регулювання фінансово-економічного забезпечення сталого розвитку економіки України. URL: http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/lib/21287/2/SSEP_2016_Timoshik_N_S-Vdoskonalennia_mekhanizmv_59-67.pdf, с. 60

²³² Борисова І.С. Механізм та система забезпечення фінансової безпеки держави. URL: <https://www.pdaa.edu.ua/sites/default/files/nppdaa/2011/v2i3/242.pdf>

бюджетними ресурсами і відносинами, що виникають у процесі руху бюджетних коштів. Запропонований науковцями організаційно-економічний механізм вдосконалення бюджетного менеджменту включає такі основні підсистеми бюджетного механізму: бюджетне планування і прогнозування; бюджетний облік і аудит; бюджетний контроль; бюджетний моніторинг, діагностика і аналіз; збір і обробка інформаційної бази з бюджету; бюджетне регулювання²³³. Таким чином, важливе місце в системі покращення якості управління процесом бюджетування посідає інформаційна складова, яка дозволяє оцінити поточний стан і збалансованість бюджетних доходів і видатків та спрогнозувати майбутні результати виконання бюджету, а відтак – і оцінити відповідність його показників критеріям економічної безпеки.

Отже, можемо визначити механізм управління бюджетною безпекою держави як сукупність методів, інструментів, важелів і засобів впливу на формування доходів та розподілення видатків бюджету з метою їх оптимізації згідно критеріїв економічної безпеки. Відповідно, дія механізму управління бюджетною безпекою держави реалізується через бюджетне планування на основі програмно-цільового підходу до організації бюджетного процесу, вдосконалення процедур формування та прийняття бюджетів різних рівнів, оптимізацію державного боргу, посилення системи фінансового контролю за процесом розподілу і результатами використання бюджетних коштів. Параметри процесу бюджетування на макрорівні обумовлені правовими нормами, фінансовими потоками та бюджетними ресурсами, інформаційним та інституціональним забезпеченням.

Основні чинники, які визначають рівень бюджетної безпеки держави, О. Деменюк та В. Глухова поділяють на дві групи. Перша група включає організаційно-правові чинники: правова база, рівень професіоналізму і ретельність розроблення бюджету, ступінь деталізації та прозорості бюджету при формуванні; надання пріоритетності певній бюджетній класифікації; ступінь

²³³ Баглай М., Білопольська В. Бюджетний менеджмент в Україні: проблеми і пропозиції щодо їх вирішення. URL: jvestnik-sss.donnu.edu.ua/article/download/1415/1444.

досконалості системи бухгалтерського обліку виконання бюджету і кошторисів витрат бюджетних установ; своєчасність прийняття рішень щодо бюджетно-податкового регулювання; характер касового виконання бюджету; ступінь узгодження фінансово-економічних інтересів різних верств населення. До другої групи відносяться фінансово-економічні чинники: обсяг бюджету та ступінь його збалансованості; масштаби бюджетного фінансування; наявність чи відсутність бюджетних резервів; податкові пільги, що впливають на формування доходів бюджету; надання відтермінувань за платежами до державного та місцевого бюджетів²³⁴.

Відповідно до зазначених чинників виділяють складові елементи механізму управління бюджетною безпекою держави та його основні інструменти. Структура механізму забезпечення бюджетної безпеки держави, запропонована вченими²³⁵, відображає взаємозв'язок національних інтересів, внутрішніх і зовнішніх загроз та системи заходів щодо забезпечення бюджетної безпеки (фінансових, правових, інституційних, організаційних, інформаційних), які покладені в основу відповідних стратегічних документів.

Отже, механізм управління бюджетною безпекою держави будемо розглядати в контексті його основних сутнісних характеристик, які передбачають використання правових, фінансових, інформаційних, організаційних інструментів та відповідних засобів для впливу на виявлені загрози з метою їх зниження чи усунення. При цьому головним завданням механізму є забезпечення реалізації національних економічних інтересів держави в частині створення фінансових передумов для соціально-економічного розвитку держави через розробку і реалізацію ефективної бюджетної політики, зниження чи усунення загроз, а також зменшення або ліквідацію суперечностей, внаслідок яких виникають ці загрози.

²³⁴ Деменюк О., Глухова В. Бюджетна безпека України як складова фінансової: стан та перспективи. *Наука й економіка. Фінансова система*. 2010. №1 (17). С. 19-23, с. 20

²³⁵ Bondaruk T. G., Bondaruk I. S., Bondaruk O. S. Conceptual basis of mechanism of ensuring budget security. *Науковий вісник Полісся*. 2017. № 3 (11), ч. 1. С. 21-28, с. 26

Вирішення суперечностей, нівелювання загроз та подолання їх наслідків здійснюється за допомогою інституціональних інструментів в межах механізму управління бюджетною безпекою, до яких відносяться:

1) правові норми (Конституція України, Бюджетний кодекс, Податковий кодекс, Закон України про Державний бюджет, закони, що регулюють бюджетні правовідносини, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, рішення про місцеві бюджети);

2) засоби, що забезпечують виконання формальних правил (бюджетні фонди, трансферти, дотації, субсидії, субвенції, податкові ставки та пільги, бюджетне вирівнювання та інші);

3) організації (загальнодержавні та регіональні органи державної влади, фінансові управління, Державна фіскальна служба (ДФС), фонди розвитку).

Механізм управління бюджетною безпекою функціонує в змінному зовнішньому середовищі, а тому, з огляду на вагомість негативних (в окремих випадках – руйнівних для економіки) наслідків неефективної роботи його елементів, виникає необхідність впровадження нових або удосконалення існуючих засобів регулювання бюджетних відносин в межах Концепції зміцнення бюджетної безпеки держави (рис.3.15).

З цієї точки зору, актуалізується роль інформаційних інструментів механізму управління бюджетною безпекою держави, які, згідно рисунку 1, дозволяють обґрунтувати напрями його удосконалення на основі: (1) проведення об'єктивного і багаторівневого моніторингу формування доходної та видаткової частин бюджету і своєчасного виявлення загроз його розбалансування чи невиконання; (2) результатів оцінювання рівня бюджетної безпеки держави та аналізу динаміки інтегрального показника; (3) ідентифікації найбільш впливових загроз бюджетній безпеці (ранжування загроз) за результатами оцінки чутливості інтегрального показника до зміни індикаторів; (4) розробки прогнозних сценаріїв зміни найбільш важливих індикаторів та обґрунтування напрямів їх оптимізації згідно критеріїв економічної безпеки.

Важливим інформаційним інструментом удосконалення механізму управління бюджетною безпекою є аналітичні дослідження, які передбачають оцінку рівня бюджетної безпеки за допомогою індикативного методичного підходу, що складається з наступних етапів: формування множини індикаторів; визначення характеристичних (оптимальних, порогових та граничних) значень індикаторів; нормування індикаторів; визначення вагових коефіцієнтів; розрахунок інтегрального показника бюджетної безпеки.

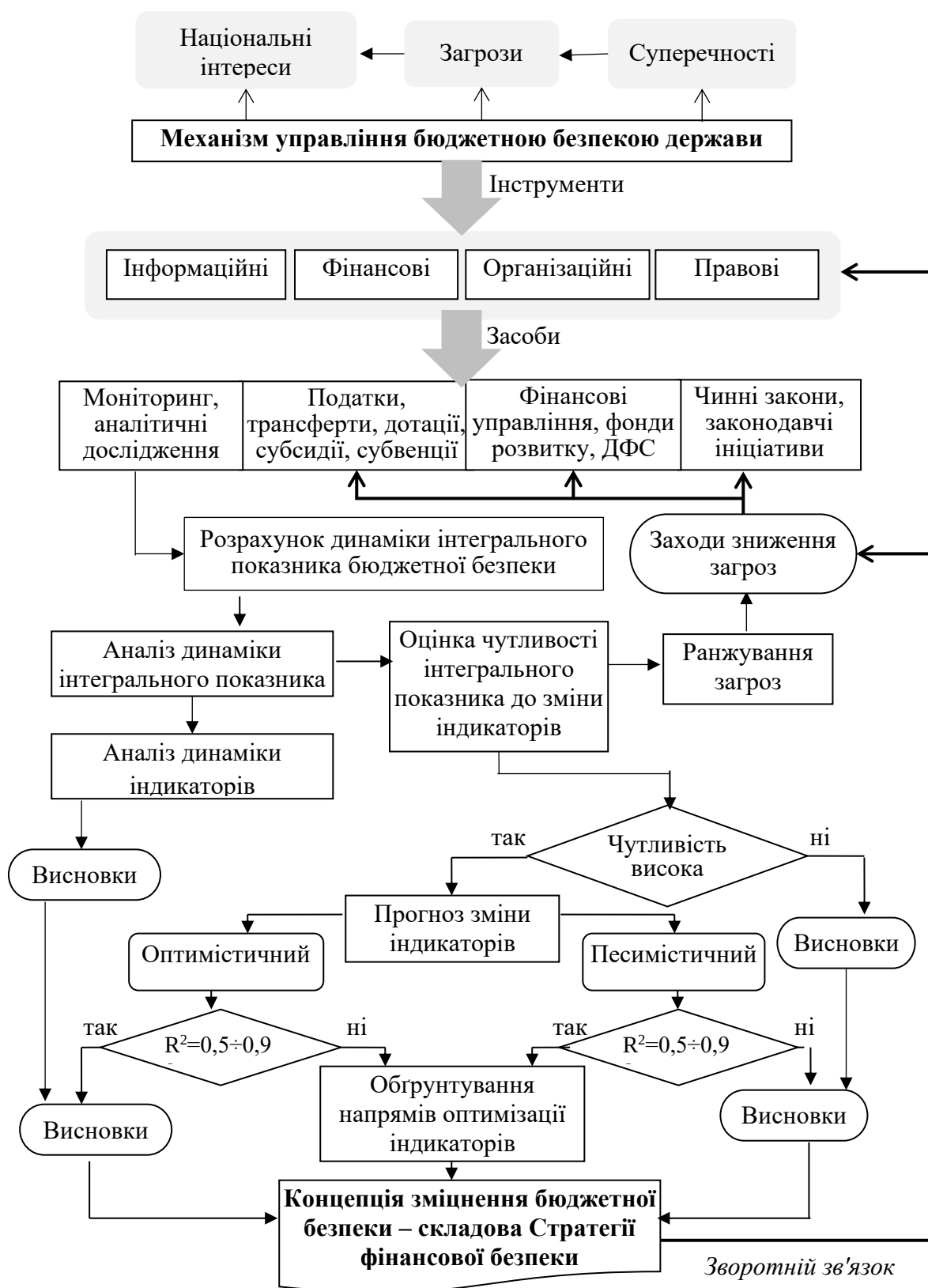


Рис. 3.15. Концептуальна схема удосконалення механізму управління бюджетною безпекою держави

Джерело: розроблено авторами

Відповідно до вказаної послідовності проведення дослідження першим етапом є формування переліку індикаторів бюджетної безпеки та діагностика їх стану на основі порівняння фактичних (статистичних) значень показників з їх пороговими значеннями. Основним завданням цього етапу є наповнення бази даних вихідних показників, які забезпечать коректний розрахунок фактичних значень індикаторів, що характеризують бюджетну безпеку з врахуванням внутрішніх і зовнішніх чинників впливу на формування доходної та розподіл видаткової частин бюджету.

У зв'язку з цим, звернемо увагу на загострення загроз, пов'язаних із підвищенням рівня «тінізації» економіки, оскільки зростання цього показника на 1% призведе до зниження інтегрального показника бюджетної безпеки України на 0,379% за інших рівних умов. Саме тому удосконалення механізму управління бюджетною безпекою держави, окрім оптимізації розподілу видатків, повинно включати заходи з коригування фіскальних інструментів та посилення податкової дисципліни. При цьому варто наголосити, що не йдеться про посилення податкового тиску на підприємства, а навпаки – про його зниження, що сприятиме виходу значної кількості суб'єктів господарської діяльності із «тіньової» сфери, але лише за умови жорсткої відповідальності за порушення ними податкового законодавства.

З цієї точки зору важливою підсистемою механізму управління бюджетною безпекою є бюджетний контроль, удосконалення якого М. Баглай та В. Білопольська вбачають в оптимізації розподілу завдань між контролюючими органами з метою уникнення дублювання повноважень, посиленні відповідальності за здійснення бюджетних правопорушень, чіткому окресленні поняття «бюджетного правопорушення» у законодавстві України з метою усунення багатозначності його трактування розпорядниками бюджетних коштів, запровадженні попереднього контролю на етапі прийняття управлінських рішень щодо фінансових ресурсів²³⁶.

²³⁶ Баглай М., Білопольська В. Бюджетний менеджмент в Україні: проблеми і пропозиції щодо їх вирішення. URL: jvestnik-sss.donnu.edu.ua/article/download/1415/1444.

Виходячи з результатів проведеної оцінки найбільш впливових чинників бюджетної безпеки, звернемо увагу, що посилення бюджетного контролю актуальне не лише з точки зору оптимізації управління видатками, а й для виконання доходної частини бюджету. Так, у Польщі завдяки проведенню комплексу заходів вдалося істотно зменшити дефіцит державного бюджету в 2017 р. (із запланованих 60 млрд до 25,4 млрд злотих²³⁷) за рахунок перевиконання доходної частини бюджету в результаті зростання обсягів сплати ПДВ (156,8 млрд злотих), які перевищили заплановані надходження податку на 9,3%²³⁸.

Проведене урядом Польщі «уцілювання» податкової системи полягало у впровадженні низки законодавчих змін щодо процедури сплати податків, управління податковими органами, удосконалення правових норм стосовно невідворотності покарання за правопорушення у податковій сфері та зниження податкової злочинності. Жорсткішою стала відповідальність за порушення податкового законодавства. Перелік податкових злочинів доповнено такими, що передбачають значний термін позбавлення волі за видачу фіктивних рахунків-фактур та підроблення або перероблення рахунків-фактур з метою їх використання як справжніх. Відбулося повернення штрафів за несумлінне врегулювання платежів по ПДВ, які передбачають нарахування додаткового зобов'язання у розмірі 20%, 30% і 100%²³⁹.

Водночас, податкова реформа в Польщі передбачила з 1 січня 2017 р. зниження ставки податку на доходи з 19% до 15% для підприємств (юридичних осіб), які мають річні надходження від продажу товарів чи надання послуг не більше 1,2 млн євро (таких платників податку в Польщі налічується близько 393 тис.²⁴⁰). В результаті за 9 місяців 2017 р. державним бюджетом було отримано

²³⁷ Szacunkowe wykonanie budżetu państwa w 2017 r. URL: <https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/wiadomosci/komunikaty>.

²³⁸ Dochody i deficyt budżetu państwa w 2017 r. URL: <https://www.parkiet.com/Gospodarka-Kraj/301319845-Dochody-i-deficyt-budzetu-panstwa-w-2017-r.html>.

²³⁹ Uszczelnianie podatków. Co już działa, co wejdzie w życie. URL: <http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1073172,uszczelnianie-podatkow-vat.html>.

²⁴⁰ Obniżenie stawki CIT w 2017 r. URL: <http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1006841,stawka-cit-2017.html>.

надходжень від сплати податку на дохід на 12,6% (близько 2,5 млрд злотих) більше ніж за аналогічний період попереднього року²⁴¹. За період з січня по травень 2018 р. надходження податку на дохід зросли на 16,4% (2,4 млрд злотих) порівняно з тим же періодом 2017 р.²⁴² Зниження ставки податку відбувалося одночасно з удосконаленням роботи національної податкової адміністрації, впровадженням заходів щодо запобігання трансфертному ціноутворенню, боротьбою з відмиванням «брудних коштів», проведенням переговорів щодо оподаткування торгових центрів, комерційних офісних будівель, багатоповерхових магазинів, які зазвичай належать іноземним організаціям.

Отже, в Україні для зміцнення бюджетної безпеки можна використати позитивний досвід удосконалення податкової системи Польщі, яке ґрунтується на посиленні податкової дисципліни та контролю за її дотриманням і забезпечується одночасним впровадженням інституціональних, технічних та організаційних інновацій. Разом із жорсткішими санкціями за порушення порядку сплати податків та податкові злочини доцільно знижувати податковий тиск на підприємства за рахунок зменшення ставки податку на прибуток. Такі заходи не лише сприяють виконанню доходної частини бюджету, а й забезпечують економічне зростання в довгостроковій перспективі.

Розв'язання проблеми ефективного та раціонального використання бюджетних коштів набувають особливої актуальності в кризових умовах і є ключовим завданням бюджетної політики у середньостроковій перспективі. Тобто вирішення завдання щодо збільшення доходів бюджету є необхідною умовою забезпечення бюджетної безпеки, але не достатньою, оскільки наявні неефективні механізми розподілу видатків та контролю за їх використанням створюють постійну істотну загрозу, яка має здатність до акумуляції.

²⁴¹ MF: Dochody z VAT wzrosły o 23,3% r/r, z CIT - o 12,6% r/r w I-IX 2017. URL: <https://www.money.pl/gielda/wiadomosci/artykul/mf-dochody-z-vat-wzrosly-o-23-3-r-r-z-cit,1,0,2383361.html>.

²⁴² Podatki 2018: Wpływy z VAT wzrosły tylko o 2,8 proc. URL: https://www.podatki.biz/artykuly/podatki-2018-wplywy-z-vat-wzrosly-tylko-o-28-proc_16_38345.htm.

Одним із найбільш ефективних методів планування і фінансування бюджетних видатків у розвинених країнах визнано програмно-цільовий метод. У Бюджетному кодексі України програмно-цільовий метод визначається як «метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу». Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі як на рівні державного бюджету, так і на рівні місцевих бюджетів має чотири складові: бюджетні програми; відповідальні виконавці бюджетних програм; паспорти бюджетних програм; результативні показники бюджетних програм²⁴³.

В Україні програмно-цільовий метод у бюджетному процесі запроваджено у практику ще з 2002 р. із прийняттям «Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі України». У Концепції метою застосування програмно-цільового методу визначено встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання на основі дотримання таких засадничих принципів: формування бюджету у розрізі бюджетних програм; призначення відповідальних виконавців бюджетних програм; прив'язка коду бюджетної програми до коду функціональної класифікації видатків бюджету; окреслення основних складових бюджетної програми (мета, завдання, напрями діяльності, показники результативності); застосування середньострокового бюджетного планування; затвердження паспорту бюджетної програми²⁴⁴.

Таким чином, в основу програмно-цільового методу в бюджетному процесі покладено підхід, особливістю якого є те, що спочатку визначаються результати, яких необхідно досягти, відтак – вирішується питання про те, які фінансові ресурси необхідні для досягнення цих результатів. Характерними

²⁴³ Бюджетний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

²⁴⁴ Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : розпорядження КМУ від 14 вересня 2002 р. № 538-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-%D1%80>.

ознаками програмно-цільового методу є: зосередженість на результатах, які мають бути досягнуті внаслідок виконання програм; можливість оцінки наслідків бюджетних рішень у процесі їх прийняття; посилення відповідальності за витрачання бюджетних коштів; можливість проведення ґрунтовного аналізу витрат бюджетних коштів на основі показників результативності; забезпечення прозорості бюджетного процесу.

З огляду на вказане, великого значення набувають положення Бюджетного кодексу України, якими передбачено складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, що ґрунтується на Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, прогнозних і програмних документах економічного та соціального розвитку, державних цілових програмах. Такий підхід дозволить перейти до середньострокового бюджетного планування і забезпечити не лише виконання тактичних, а й стратегічних завдань соціально-економічного розвитку.

Технічними інструментами програмно-цільового бюджетування є:

- 1) стратегічний план головного розпорядника бюджетних коштів;
- 2) середньострокові фіскальні межі (обсяги доходів, видатків і джерел фінансування дефіциту на середньострокову перспективу);
- 3) бюджетна програма, що є інструментом реалізації бюджетування, який систематизує цілі та очікувані результати від витрачання бюджетних коштів;
- 4) показники виконання, що відображають безпосередні результати (від реалізації програми) та кінцеві результати діяльності органів державної влади (показники реалізації стратегії)²⁴⁵.

Упродовж 2009–2011 рр. в Україні спостерігалася тенденція до зростання кількості бюджетних програм, передбачених законом про бюджет. Так, у 2009 р. бюджетні призначення були затверджені за 813 бюджетними програмами, а у 2011 р. – за 921 програмами. З 2012 р. спостерігається зниження кількості державних бюджетних програм і у 2013 р. було затверджено 651 програму, з яких

²⁴⁵ Гладких Д. Особливості планування доходів та витрат. *Вісник НБУ*. 2008. № 1. С. 6–8.

35 (5,3%) – взагалі не одержали фінансування (табл. 3.3). При цьому зазначимо, що значна кількість державних бюджетних програм та чисельність їх розпорядників призводить лише до розпорошення коштів і неефективного їх використання, зокрема через складність управління значною кількістю проєктів, недосконалий контроль за витрачанням коштів та фактичну відсутність відповідальності за невиконання запланованих обсягів фінансування.

Таблиця 3.3

**Затвердження і виконання державних бюджетних програм
в Україні у 2013-2017 рр.**

Показник	Роки				
	2013	2014	2015	2016	2017
Кількість затверджених програм, з них:	651	622	548	493	535
- профінансовано (90-100% загального обсягу)	<i>дані відсутні</i>	81	406	381	6*
Програми, які не одержали фінансування:					
- кількість	35	37	17	22	62*
- заплановані кошти, млрд грн	2,6	3,4	5,4	8,8	12,0
- частка в загальному обсязі планового фінансування програм, %	0,6	0,73	0,9	1,24	1,40

* дані станом на вересень 2017 р.

Джерело: складено авторами за даними звітів Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень²⁴⁶

Попри позитивні зрушення, що відбулися з 2015 р. у розвитку програмно-цільового методу в бюджетному процесі і передбачили зобов'язання головних розпорядників бюджетних коштів чітко визначати зв'язки між бюджетними програмами та стратегічними цілями, яким вони підпорядковані, застосування проблемно-цільового планування в цій сфері ускладнюється відсутністю

²⁴⁶ Бюджетний моніторинг. Аналіз виконання бюджету за січень-вересень 2017 р. URL: https://ibser.org.ua/sites/default/files/kv_iii_2017_monitoring_ukr.pdf; Бюджетний моніторинг. Аналіз виконання бюджету за 2016 р. С. 60-61. URL: https://ibser.org.ua/sites/default/files/kv_iv_2016_monitoring_ukr_0.pdf; Бюджетний моніторинг. Аналіз виконання бюджету за 2015 р. URL: https://ibser.org.ua/sites/default/files/kv_iv_2015_monitoring_ukr.pdf; Бюджетний моніторинг. Аналіз виконання бюджету за 2014 р. URL: https://ibser.org.ua/sites/default/files/kv_iv_2014_monitoring_ukr.pdf; Бюджетний моніторинг. Аналіз виконання бюджету за 2013 р. URL: https://ibser.org.ua/sites/default/files/kv_iv_2013_monitoring_ukr.pdf.

практичного застосування середньострокового бюджетного планування та стратегічного планування. Як зазначається в урядових документах, планування бюджету на один рік не узгоджується із запитами головних розпорядників бюджетних коштів, які готуються на плановий та два наступні періоди, що обумовлює обмежене використання індикативних показників у цих бюджетних запитах під час планування видатків у наступних періодах²⁴⁷.

Як показало дослідження переліку реалізованих бюджетних програм, упродовж 2016-2017 рр. в загальній структурі видатків переважало фінансування таких напрямів:

- «Фінансове забезпечення виплати пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за пенсійними програмами, та дефіциту коштів Пенсійного фонду» (142,6 млрд грн та 82,9 млрд грн відповідно) Міністерства соціальної політики України;
- «Обслуговування державного боргу» (95,8 млрд грн та 88,3 млрд грн);
- «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам, тимчасової державної допомоги дітям та допомоги по догляду за інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу» (47,2 млрд грн та 38,7 млрд грн відповідно);
- «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот» (44,1 млрд грн та 55,7 млрд грн відповідно) Міністерства фінансів України²⁴⁸.

²⁴⁷ Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017 - 2020 роки. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142-р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR170142.html.

²⁴⁸ Бюджетний моніторинг. Аналіз виконання бюджету за січень-вересень 2017 р. URL: https://ibser.org.ua/sites/default/files/kv_iii_2017_monitoring_ukr.pdf; Бюджетний моніторинг. Аналіз виконання бюджету за 2016 р. С. 60-61. URL: https://ibser.org.ua/sites/default/files/kv_iv_2016_monitoring_ukr_0.pdf.

Повертаючись до сутності бюджетної програми, яка згідно Бюджетного кодексу України визначається як сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій, необхідно звернути увагу на переважно соціальний характер перелічених вище програм, фінансованих з державного бюджету, які не мають економічного ефекту.

Використання результативних показників для проведення якісного та кількісного аналізу виконання бюджетної програми в частині фінансового забезпечення реалізації її заходів та оцінка ефективності виконання, передбачених у Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, видається не можливим на практиці.

Зокрема, розрахунок показників ефективності, які згідно Концепції визначаються як відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості у грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту)²⁴⁹, може застосовуватися для таких бюджетних програм, як «Розвиток озброєння та військової техніки Збройних сил України» (станом на вересень 2017 р. профінансована лише на 47%) або «Реструктуризація вугільної та торфодобувної промисловості» (профінансована на 19,9%).

Оцінка більшості бюджетних програм, серед яких «Обслуговування державного боргу», «Фінансове забезпечення виплати пенсій, призначених за пенсійними програмами, та дефіциту коштів Пенсійного фонду» та інші, можлива лише за показниками затрат, які визначають обсяги та структуру ресурсів для виконання бюджетної програми. А відтак, визначення ефективності використання бюджетних коштів як співвідношення досягнутих результатів і витрат для зазначених програм практично не здійснюється, оскільки

²⁴⁹ Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі. Кабінет Міністрів України; Розпорядження, Концепція від 14.09.2002 № 538-р, URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-p>.

фінансування зазначених категорій видатків не можливе з інших джерел, окрім державного бюджету.

Водночас, бюджетне фінансування програм розвитку інфраструктури чи інноваційної діяльності здійснюється в малих обсягах або взагалі відсутнє. Зокрема, на розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування за 9 місяців 2017 р. з державного бюджету виділено суму у 10 разів меншу, ніж на обслуговування державного боргу (8,5 млрд грн), а на реалізацію проектів в рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України із запланованих 2,145 млрд грн взагалі кошти не виділялися (аналогічна ситуація спостерігалася й у 2015-2016 рр.).

Станом на вересень 2017 р. лише на 37,8% від планового обсягу профінансовані цільові програми з реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу, розроблення, освоєння і впровадження нових технологій, нарощування наявних виробничих потужностей на підприємствах космічної галузі для виготовлення продукції оборонного призначення. Повномасштабне фінансування зазначених «програм розвитку» в умовах економічної кризи дозволило б створити точки економічного зростання, де за рахунок нових робочих місць збільшиться обсяг відрахувань до Пенсійного фонду та з часом зникне потреба покривати його дефіцит за кошти відповідних бюджетних програм.

Застосування в Україні програмно-цільового методу бюджетного фінансування, який визнаний в багатьох країнах, дозволило певною мірою забезпечити цільове використання коштів державного бюджету. Проте, за існуючої інституціональної моделі формування і розподілу бюджету, досить складно усунути такі недоліки програмно-цільового бюджетування, як: формальний підхід у затвердженні бюджетних програм, при якому забезпечується цільова складова, але не виконується принцип ефективності використання бюджетних коштів; велика кількість бюджетних програм і розпорошеність фінансування між ними не дозволяє досягти значного успіху в реалізації жодної з них; відсутність реального контролю за досягненням

запланованих результатів та уникнення відповідальності за невиконання програми особами, які розпоряджалися бюджетними коштами.

З огляду на викладене вище, вважаємо за доцільне здійснити перехід від програмно-цільового до проблемно-цільового методу планування і управління бюджетними видатками, який дозволить зосередити бюджетні кошти насамперед у найбільш проблемних сферах суспільного життя та посилить участь держави у проектах розвитку (наприклад, науково-технологічних, промислових, інфраструктурних), спрямованих на зміцнення економічного базису держави.

Проблемно-цільовий метод бюджетування відрізняється від програмно-цільового низкою ознак (табл. 3.4).

Таблиця 3.4

**Сутнісні характеристики програмно-цільового
та проблемно-цільового методів бюджетування²⁵⁰**

<i>Програмно-цільовий метод</i>	<i>Проблемно-цільовий метод</i>
Термін дії бюджетної програми – 1 рік, заходи прогнозуються на два за плановим бюджетних періоди	Планування бюджетної програми на середньострокову (3–5 років) перспективу
Визначаються цілі програми, способи їх реалізації та відповідний обсяг бюджетних коштів	Витрати бюджетних коштів плануються за пріоритетністю проблем суспільного життя та соціально-економічного розвитку
Обґрунтування розподілу видатків з державного бюджету відповідно до результатів аналізу найважливіших проблем та наявних ресурсів	
Обґрунтування бюджетних запитів з огляду на фактичні та планові показники результативності	Обґрунтування бюджетних запитів з огляду на пріоритетність проблем, що підтверджується структуруванням та ранжируванням відповідних загроз

²⁵⁰ Складено авторами на основі джерел: Варцаба В.І., Траньович Ю.П. Програмно-цільовий метод як інструмент вдосконалення бюджетного планування. *Науковий вісник Ужгородського університету*. 2014. Серія Економіка. Випуск 3 (44). С. 100-102; Васютинська Л.А. Система видатків бюджету в умовах розвитку програмно-цільового управління: Монографія. Одеса: Друк-Південь, 2014. – 192 с., С. 78-79; Криворучко О. В., Харитонов Д. А., Цюцюра М. І. Особливості використання програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів. *Управління розвитком складних систем*. 2010. Вип. 3. С. 27–32; Сергієнко Н. В. Програмно-цільовий метод і проблематика його впровадження в бюджетний процес місцевих бюджетів. *Державне будівництво*. 2013. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2013_2_19.

Відповідальність за виконання програм, оскільки за кожною бюджетною програмою передбачено закріплення конкретного відповідального виконавця	
Прозорість витрачання бюджетних коштів	
Орієнтованість на раціональність використання та економію бюджетних коштів	Орієнтованість на підвищення ефективності використання бюджетних коштів та задоволення суспільних потреб
Наявність змагальності, тобто спрямованості державних ресурсів до тієї сфери, де ефективність їх використання відносно висока	Уникнення розпорошеності бюджетних коштів та спрямування їх на повне вирішення найбільш пріоритетних проблем

Отже, проблемно-цільовий метод в управлінні видатками державного бюджету визначимо як комплекс заходів з ідентифікації проблем, що генерують низку загроз соціально-економічному розвитку держави та унеможливають досягнення національних інтересів в різних сферах господарського життя, з одночасним визначенням цілей і завдань суб'єкта управління щодо розв'язання виявлених суперечностей та покращення якісних та кількісних показників об'єкту управління. Виходячи з цього визначення, проблемно-цільовий метод бюджетування спрямований на оптимізацію бюджетних видатків через виявлення не великої кількості ключових проблем в економіці, вирішення яких забезпечить досягнення комплексу цілей соціально-економічного розвитку за рахунок мультиплікативного ефекту та синергії.

Проблемно-цільовий метод бюджетування дозволить відмовитись від підходу до формування та розподілу бюджету за аналогією до бюджетів попередніх років; здійснити ефективний розподіл обмежених фінансових ресурсів відповідно до пріоритетності наявних проблем для громади регіону, що підтверджується їх структуруванням та ранжируванням; забезпечити максимальне збалансування доходів та видатків місцевого бюджету; здійснити ефективний контроль за фінансуванням відповідних бюджетних програм; залучати громадян, громадські групи та організації до обговорення та окреслення найбільш проблемних нагальних питань для регіону. Такий підхід сприятиме зміцненню бюджетної безпеки, оскільки головними критеріями ефективності

реалізації програм у цьому випадку виступають цільове використання коштів для вирішення проблеми, наприклад, у науково-технічній чи соціальній сфері, та відповідність економічних показників, досягнутих у результаті реалізації програми, прогнозним значенням.

Результати проведеного дослідження дозволяють визначити напрями удосконалення механізму управління бюджетною безпекою України. Насамперед, доцільно розширювати інформаційні інструменти для отримання достовірних даних і результатів аналітичних досліджень, що дозволить на основі моніторингу бюджетних процесів оцінювати не лише рівень бюджетної безпеки, а й визначати найвагоміші чинники безпеки та найбільш небезпечні загрози, аналізувати прогнозну динаміку індикаторів бюджетної безпеки та моделювати можливі сценарії їх зміни.

По-друге, значний вплив рівня «тінізації» економіки на стан бюджетної безпеки України, як основна загроза формуванню доходної частини державного бюджету, обумовлює необхідність удосконалення фіскальних інструментів як в частині зниження податкового тиску на підприємства, так і посилення податкової дисципліни. З цієї точки зору, доцільним є зниження ставки ПДВ на споживчі товари (наприклад, продукти харчування, текстиль) та ставки податку на прибуток, що дозволить в середньо- та довгостроковій перспективі збільшити податкові надходження до бюджету за рахунок: (1) підвищення активності споживачів і збільшення обсягів реалізованої продукції; (2) легалізації доходів значної кількості підприємств; (3) збільшення кількості платників податків в результаті створення сприятливих умов для розвитку бізнесу.

По-третє, невідповідність критеріям безпеки показника рівня перерозподілу ВВП через зведений бюджет, свідчить про загострення в Україні таких загроз, як неефективний розподіл видатків бюджету, низький рівень бюджетної дисципліни, розбалансування системи державних фінансів. Відповідно, основними заходами, спрямованими на зниження обсягів фінансових ресурсів держави, які перерозподіляються через публічний сектор економіки, визначимо такі: оптимізація видаткової частини бюджету,

підвищення ефективності фінансування бюджетних програм, жорсткий контроль за витрачанням коштів державного бюджету. Ця система заходів буде дієвою лише за умови посилення відповідальності та невідворотності покарання державних службовців за розкрадання і нецільове використання бюджетних коштів.

При цьому, необхідно забезпечити невідворотність покарання для всіх без винятку порушників податкової дисципліни, а також передбачити кримінальну відповідальність. Очевидно, що удосконалення фіскальних інструментів можливе лише за умови розвитку інформаційної складової механізму управління бюджетною безпекою в частині впровадження технічних інновацій (електронний документообіг, електронний сервіс та здійснення електронних перевірок), які забезпечать дієвий контроль за процесом сплати податків та сприятимуть виявленню порушень у цій сфері.

ВИСНОВКИ

Домінантна роль бюджету для активізації сфер життєдіяльності, які визначають економічний розвиток держави в умовах глобалізації, обумовлює вагомість бюджетної безпеки як базової передумови забезпечення фінансової, науково-технологічної, інвестиційної, виробничої, зовнішньоекономічної складників економічної безпеки держави. Цей взаємозв'язок виявляється також у впливі негативних чинників, що виникають внаслідок неефективного функціонування зазначених сфер життєдіяльності та генерують загрози бюджетній безпеці, зокрема: зниження обсягів виробництва в основних галузях народного господарства; зменшення рентабельності і зростання збитковості господарюючих суб'єктів; неефективність податкової системи, ухилення підприємств від сплати податків. Своєю чергою, недоотримання доходів і незбалансованість бюджету створює загрози соціальній безпеці і унеможливорює виконання державою у повному обсязі своїх зобов'язань перед суспільством. З огляду на це, дослідження та оцінку рівня бюджетної безпеки доцільно проводити з урахуванням інституційного складника.

Аналіз теоретичних підходів до трактування сутності бюджетної безпеки, теоретико-методичних засад та нормативно-правового забезпечення процесу бюджетотворення дозволяє розглядати сутність поняття «бюджетна безпека» як ступінь забезпечення фінансової стійкості держави та її спроможності розраховуватися з внутрішніми і зовнішніми кредиторами на основі оптимізації доходів і видатків державного й місцевих бюджетів як цільової функції інституціоналізації процесу макроекономічного бюджетування з метою максимального задоволення суспільних соціально-економічних потреб.

Оцінка рівня бюджетної безпеки України за індикативним методом з загальноприйнятою системою індикаторів та порівняння фактичних станів безпеки з визначеними в результаті розрахунків граничними інтервалами дозволили охарактеризувати стан бюджетної безпеки України як: задовільний у 2006-2008 рр.; загрозливий у періоди 2009-2013 рр. та 2016-2018 рр.; кризовий у 2014 р.; оптимальний у 2015 р. Результати розрахунку коефіцієнта чутливості

підтверджують істотний вплив інституціонального чинника, оскільки інтегральний показник бюджетної безпеки найбільше чутливий до зміни рівня «тінізації» економіки ($K_{\text{ч}}=0,379$), відношення дефіциту державного бюджету до ВВП ($K_{\text{ч}}=0,285$), відношення обсягу трансфертів з державного бюджету до ВВП ($K_{\text{ч}}=0,169$) та рівня перерозподілу ВВП через зведений бюджет ($K_{\text{ч}}=0,109$). Отже, забезпечення оптимального рівня бюджетної безпеки залежить від інституціонального середовища та діючих «правил гри», які визначають можливості соціально-економічного розвитку і, водночас, генерують інституційні загрози, що проявляються у тінізації економіки, неефективній системі оподаткування, правопорушеннях у бюджетній сфері та несистемному підході до проведення децентралізації.

В результаті проведення в Україні реформи децентралізації відбувається зміна показників державного бюджету відносно їх граничних чи оптимальних значень, що впливає на рівень бюджетної безпеки та відображає ефективність бюджетної політики і фінансову спроможність держави забезпечувати соціально-економічний розвиток. Саме тому, при оцінюванні стану бюджетної безпеки України необхідно враховувати вплив фінансової децентралізації, додавши до традиційної системи індикаторів показники, що відображають проблеми формування доходної частини державного та зведеного бюджетів України в умовах реформування міжбюджетних відносин: частка податків на доходи, прибуток та збільшення ринкової вартості у доходах державного бюджету; частка доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) у зведеному бюджеті.

За результатами оцінки стану бюджетної безпеки України з урахуванням чинників децентралізації упродовж 2006-2018 р. кризові значення інтегрального показника не спостерігалися. Проте, у 2015 р. стан бюджетної безпеки не був оптимальним, а інтегральний показник перевищив верхню межу інтервалу оптимальних значень упродовж 2015-2018 рр., що свідчить про задовільний стан безпеки і вважається кращим, ніж загрозливий стан, який спостерігався у 2014 р., оскільки значення інтегрального показника було менше нижньої межі

оптимального інтервалу. Результати розрахунку коефіцієнта чутливості підтвердили вагомість чинників децентралізації у формуванні бюджетної безпеки України у 2018 р. Інтегральний показник був найбільш чутливим до зміни частки податків на доходи, прибуток та збільшення ринкової вартості у доходах державного бюджету ($K_{\text{ч}}=0,280$), частки доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) у зведеному бюджеті ($K_{\text{ч}}=0,104$), відношення дефіциту державного бюджету до ВВП ($K_{\text{ч}}=0,100$).

Результати регресійного оцінювання залежності показника «Відношення дефіциту державного бюджету до ВВП» від індикаторів, які враховують зовнішні чинники бюджетної безпеки України (2006-2018 рр.), дозволяють стверджувати, що зовнішні запозичення, як джерело фінансування бюджету, в умовах неефективного державного управління процесом бюджетування, нераціонального розподілу і використання видаткової частини бюджету не вирішують проблеми розбалансування державного бюджету та обумовлюють негативний кумулятивний ефект у вигляді збільшення платежів з обслуговування та погашення державного боргу. За допомогою лінійної регресії виявлено слабкий прямий зв'язок між залежною змінною та відношенням сукупних платежів з обслуговування і погашення державного боргу до доходів державного бюджету. Отже, в довгостроковому періоді нарощення державного боргу збільшує навантаження на державний бюджет і призводить до його розбалансування та зростання бюджетного дефіциту. Слабкий обернений зв'язок між залежною змінною та часткою зовнішніх запозичень у структурі джерел фінансування дефіциту бюджету свідчить про те, що хоча зовнішнє кредитування України й здійснюється з метою покращення збалансованості державного бюджету та поповнення необхідних резервних активів, залучення цих коштів має незначний вплив та неістотно зменшує бюджетний дефіцит.

Прогнозування інтегрального показника на період до 2021 р., здійснене за допомогою екстраполяції тренда на основі інтерполяції функції зміни кожного індикатора за період 2008–2018 рр. і отриманих гіпотетичних значень цих індикаторів на наступні три роки, покладено в основу побудови прогнозних

сценаріїв рівня бюджетної безпеки. Результати розрахунків підтверджують високу вірогідність реалізації оптимістичного сценарію зміни інтегрального показника і покращення стану бюджетної безпеки до оптимального (у 2019 р.) та задовільного рівня (2020-2021 рр.), що узгоджується з виявленими тенденціями розвитку бюджетної сфери та підтверджує доцільність застосування пропонованої модернізованої методики розрахунку інтегрального показника з урахуванням інституціональної компоненти. Проте, реалізація найбільш ймовірних сценаріїв зміни індикаторів можлива за умови відповідних інституційних трансформацій в державі, зокрема, запровадження дієвих механізмів формування, перерозподілу та використання бюджетних коштів.

Ключовими інституціональними інструментами зміцнення бюджетної безпеки є оптимізація податкового навантаження як передумова зниження рівня «тінізації» економіки та забезпечення прогнозованості й стабільності доходів бюджету, структуризація видатків відповідно до проблем соціально-економічного розвитку, удосконалення міжбюджетних відносин та посилення відповідальності за порушення бюджетного законодавства, податкової дисципліни, принципу цільового використання бюджетних коштів.

Визначальна роль інструментів фіскальної політики в механізмі забезпечення бюджетної безпеки обумовлена не лише забезпеченням надходжень до державного бюджету як основи соціально-економічного розвитку. Нераціонально жорстка фіскальна політика може стримувати інвестиційну активність реального сектору економіки та призводити до згорання підприємницької діяльності, внаслідок чого відбувається зменшення обсягів бюджетних надходжень. Відповідно, заходи протидії загрозам бюджетній безпеці повинні передбачати: удосконалення порядку стягнення податків (збільшення ставки оподаткування заробітної плати після перевищення певного порогу відносно мінімальної з відповідною її градацією; зниження ставки ПДВ на споживчі товари; підвищення ставки ПДВ на предмети розкоші), оптимізацію місцевих податків і зборів, розширення повноважень місцевої влади щодо адміністрування податкових надходжень;

обґрунтованість критеріїв вирівнювання бюджетної забезпеченості регіонів; збільшення обсягу надходжень від власних джерел місцевих бюджетів; зменшення фінансової залежності місцевих бюджетів від державного бюджету.

Удосконалення механізму регулювання міжбюджетних відносин в Україні повинно базуватися на реалізації заходів щодо: (1) запобігання наданню привілеїв у видаткових повноваженнях окремим органам влади та управління всіх рівнів з одночасним посиленням відповідальності посадових осіб за використання бюджетних коштів; (2) чіткого обґрунтування обсягів фінансової допомоги регіонам для вирівнювання їх бюджетної забезпеченості; (3) усунення невідповідностей у розподілі видаткових зобов'язань між різними рівнями бюджетної системи та закріпленими за ними джерелами доходів і податковими повноваженнями; забезпечення невідворотності покарання за зловживання в процесі міжбюджетних розрахунків і використання різного роду компенсацій.

Ефективній реалізації заходів зміцнення бюджетної безпеки сприятиме перехід від програмно-цільового до проблемно-цільового методу планування і управління бюджетними видатками, який дозволить забезпечити не лише контроль за фінансуванням відповідних бюджетних програм, а й спрямувати бюджетні кошти на розв'язання гострих соціально-економічних проблем в країні. При цьому доцільно забезпечити реалізацію принципу формування бюджету «знизу - догори», що підвищить мотивацію об'єднаних територіальних громад у наповненні доходної частини місцевого бюджету і посилить дієвість механізму контролю за витрачанням бюджетних коштів в процесі реалізації програм соціально-економічного розвитку та відповідальність місцевих органів влади за ефективність їх виконання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Александрова О. Ю. Система індикаторів оцінки економічної безпеки. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2010. № 30. С. 34–37.
2. Аналіз міжбюджетних трансфертів у 2018-2019 рр. Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України. URL: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/2018-10-04-transfers_md-1.pdf.
3. Аранчій В. І. Неефективна бюджетна політика як загроза економічній безпеці держави. URL: www.pdaa.edu.ua/sites/default/files/.../07.pdf.
4. Бабець І. Г. Теоретико-методичні підходи до оцінки економічної безпеки інтеррегіонального співробітництва. *Науковий вісник Чернівецького національного університету: зб. наук. праць*. Вип. 623–626. Економіка. Чернівці: Чернівецький нац. ун-т, 2012. С. 299–305.
5. Баглай М., Білопольська В. Бюджетний менеджмент в Україні: проблеми і пропозиції щодо їх вирішення. URL: jvestnik-sss.donnu.edu.ua/article/download/1415/1444.
6. Барановський О. І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення): монографія. К.: Вид-во КНТЕУ, 2004. 759 с.
7. Богомолова Н. І. Ефективність бюджетної політики в системі фінансової безпеки держави. *Ефективна економіка*. 2011. № 11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2011_11_3.
8. Бондарук Т. Г., Бондарук І.С., Бондарук О.С. Переваги, позитивні наслідки та ризики бюджетної децентралізації. *Науковий вісник Національної академії статистики, обліку та аудиту*. 2016. № 3. С. 38-47.
9. Борисова І.С. Механізм та система забезпечення фінансової безпеки держави. URL: <https://www.pdaa.edu.ua/sites/default/files/nppdaa/2011/v2i3/242.pdf>.
10. Буркальцева Д.Д. Інституціональне забезпечення економічної безпеки України: монографія. К.: Знання України, 2012. 347 с.

11. Бюджетний кодекс України. Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
12. Бюджет України 2018. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2019., 310 с.
13. Бюджет України 2017. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2018., 307 с.
14. Бюджет України 2016. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2017. 316 с.
15. Бюджет України 2015. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2016. 308 с.
16. Бюджет України 2014. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2015. 308 с.
17. Бюджет України 2013. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2012. 244 с.
18. Бюджет України 2010. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2011. 292 с.
19. Бюджет та економіка. Основні тенденції 2008 р. URL: <http://www.ibser.org.ua/news/472/>.
20. Бюджетний менеджмент: підручник. За ред. В. Г. Дем'янишина, Г. Б. Погрішук. Тернопіль: Крок, 2015. URL: http://pidruchniki.com/72338/ekonomika/svitoviy_dosvid_byudzhetnogo_menedzhmentu.
21. Бюджетний моніторинг. Аналіз виконання бюджету за січень-вересень 2017 р. URL: https://ibser.org.ua/sites/default/files/kv_iii_2017_monitoring_ukr.pdf.
22. Бюджетний моніторинг. Аналіз виконання бюджету за 2016 р. URL: https://ibser.org.ua/sites/default/files/kv_iv_2016_monitoring_ukr_0.pdf.
23. Бюджетний моніторинг. Аналіз виконання бюджету за 2015 р. URL: https://ibser.org.ua/sites/default/files/kv_iv_2015_monitoring_ukr.pdf.

24. Бюджетний моніторинг. Аналіз виконання бюджету за 2014 р. URL: https://ibser.org.ua/sites/default/files/kv_iv_2014_monitoring_ukr.pdf.
25. Бюджетний моніторинг. Аналіз виконання бюджету за 2013 р. URL: https://ibser.org.ua/sites/default/files/kv_iv_2013_monitoring_ukr.pdf.
26. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2010 рік. URL: https://www.ibser.org.ua/sites/default/files/kv_iv_2010_monitoring_ukr%281%29.pdf.
27. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2009 рік. URL: http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/2008_11_bm_ukr_new.pdf.
28. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2007 рік. URL: <http://www.ibser.org.ua>.
29. Бюджетна політика: прагматичні підходи до стратегічних рішень / К. В. Авраменко, А. Л. Дешко, Я. А. Жаліло та ін. К.: СТ-ДРУК, 2016. 112 с.
30. Валовий внутрішній продукт України у фактичних цінах 2006-2018 рр. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2003/vvp/vvp_kv/vvp_kv_u/arh_vvp_kv.html.
31. Варналій З.С., Буркальцева Д.Д., Саєнко О.С. Економічна безпека України: проблеми та пріоритети зміцнення: монографія. К.: Знання України, 2011. 299 с.
32. Василик О. Фінансова безпека. Економічна енциклопедія: у 3-ох т. К.: Вид. центр «Академія», 2002. Т. 3. 952 с.
33. Варцаба В.І., Траньович Ю.П. Програмно-цільовий метод як інструмент вдосконалення бюджетного планування. *Науковий вісник Ужгородського університету*. 2014. Серія Економіка. Випуск 3 (44). С. 100-102.
34. Васютинська Л.А. Система видатків бюджету в умовах розвитку програмно-цільового управління: Монографія. Одеса: Друк-Південь, 2014. – 192 с.

35. Верховна Рада України ухвалила Закон «Про Державний бюджет України на 2019 рік». Інформаційне управління Апарату Верховної Ради України. URL: <https://rada.gov.ua/news/Novyny/164917.html>.

36. Видатки державного бюджету України у 2014-2018 pp. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/expense>.

37. Виконання державного бюджету України у 2006-2019 pp. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/>.

38. Виконання доходів місцевих бюджетів за січень-грудень 2018 року. URL: https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/849_1168306918-ilovepdf-compressed.pdf.

39. Виконання доходів місцевих бюджетів. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-biudzhativ--r?category=local-budg&subcategory=vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-biudzhativ>.

40. Висновки про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік». Рахункова палата. http://www.as-rada.gov.ua/doccatalog/document/16755386/Vysn_RP_10-4_2018.pdf?subportal=main.

41. Висновки про результати аналізу річного звіту про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік». URL: http://www.as-rada.gov.ua/doccatalog/document/16760104/Vysn_vyk_dbu_2018_8-5_2019.pdf.

42. Висновок про стан виконання закону про Державний бюджет України на 2018 рік у першому півріччі. Департамент з питань бюджетної політики. Рахункова палата України. URL: http://www.as-rada.gov.ua/doccatalog/document/16757428/Bull_DBU_2018-I.pdf.

43. Висновки щодо проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік». URL: http://www.as-rada.gov.ua/doccatalog/document/16757581/Vysn_proekt_DBU_2019.pdf?subportal=main.

44. Висновки щодо проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 р.». Рахункова палата України. URL: http://www.as-rada.gov.ua/doccatalog/document/16753338/Bul_DBU_2018_pr.pdf?subportal=main
45. Власюк О. С. Економічна безпека України в умовах ринкових трансформацій та антикризового регулювання. К.: Академія фінансового управління, 2011. 474 с.
46. Власюк О.С. Реформа бюджетної децентралізації в Україні: результати, ризики та перспективи. Регіональна економіка. 2017. № 2. С. 39-45.
47. Власюк О.С. Тіньова економіка та її вплив на безпеку сектору державних фінансів. *Фінанси України*. 2013. №6. С. 18-25.
48. Вовк О. М. Аналіз здійснення державних запозичень в Україні. Економічний аналіз: зб. наук. праць. Тернопільський національний економічний університет. Тернопіль: «Економічна думка», 2015. Т. 21. № 1. С. 231–238.
49. Возняк Г.В. Бюджетна децентралізація: європейський досвід та перспективи для України. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2016. Вип. 3 (119). С. 56-62.
50. Гамзіна О. Рентна плата за природні ресурси у бюджет України: реалії сьогодення. URL: http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/lib/26045/2/FMZKP_2018v1_Gamzina_O-Rental_payment_for_natural_31-33.pdf.
51. Ганіч А. Є. Суть державного бюджету та його вплив на соціально-економічний розвиток України. *Науковий вісник НЛТУ України: зб. науково-технічних праць*. 2010. Вип. 20.6. С 180–185.
52. Геєць В. М. Концепція економічної безпеки України / кер. проекту В. М. Геєць; Ін-т екон. прогнозування. К.: Логос, 1999. 56 с.
53. Герасимчук З.В., Вавдіюк Н.С. Економічна безпека регіону: діагностика та механізм забезпечення: монографія. Луцьк: Надстир'я, 2006. 244 с.
54. Головченко О.М. Економічна безпека регіону в гарантуванні стабільності національної економіки: монографія. Одеса: Видавець Букаєв В.В., 2008. 399 с.

55. Голян В. Рента за природні ресурси: скільки грошей отримав держбюджет. І чому ставки рентної плати за користування ними варто переглянути. <https://mind.ua/openmind/20172923-renta-za-prirodni-resursi-skilki-groshej-otrimav-derzhbyudzheth>.

56. Горалько О. В. Бюджетна складова системи забезпечення фінансової безпеки. *Науковий вісник НЛТУ України: зб. науково-технічних праць*. 2013. Вип. 23.1. С. 230–237.

57. Гурьянова Л. С. Концептуальные подходы к моделированию финансовой безопасности государства. *Проблеми економіки*. 2012. № 4. С. 232–236.

58. Деменюк О., Глухова В. Бюджетна безпека України як складова фінансової: стан та перспективи. *Наука й економіка. Фінансова система*. 2010. №1 (17). С. 19-23.

59. Державний бюджет 2018 року та децентралізація: експертний аналіз. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/7960>.

60. Динаміка сукупного державного боргу і ВВП України з 2009 по 2019 рр. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/debtgov/>.

61. 40% діяльності українців заховано в сутінках. Чому тіньова економіка - це не так вже й страшно. URL: https://espresso.tv/article/2017/11/06/tinova_ekonomika.

62. Дмитровська В.С. Теоретичні засади формування доходів місцевих бюджетів. Вісник Житомирського державного технологічного університету. Серія: економічні науки №1. 2013. URL: <http://ven.ztu.edu.ua/article/view/29678>.

63. Довідка щодо стану виконання місцевих бюджетів. Виконання доходів місцевих бюджетів за січень-грудень 2018 року. URL: https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/849_1168306918-ilovepdf-compressed.pdf.

64. Довідка щодо стану виконання місцевих бюджетів «Виконання доходів місцевих бюджетів за січень-жовтень 2018 року». URL: https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/841_1102020556-compressed.pdf.

65. Доходи державного бюджету України. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/income/2018>.
66. Доходи державного бюджету України за статтями доходів у 2018 р. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/income/>.
67. Доходи Зведеного бюджету України у 2014-2018 рр. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/cons/income/>.
68. Доходи зведеного бюджету України за статтями доходів в 2018 р. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/cons/income/2018/>.
69. Доходи зведеного бюджету України за статтями доходів в 2014 р. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/cons/income/2014/>.
70. Економічна безпека держави: міждисциплінарний підхід: монографія. За ред. Хлобистова Є. В. Черкаси: видавець Чабаненко Ю. А., 2013. 642 с.
71. Європейська хартія місцевого самоврядування. Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036_.
72. Жаліло Я., Дешко А. Кравець крає, як матерії стає. Проект держбюджету-2019 як спроба зберегти поміркованість в умовах передвиборних ризиків. URL: https://dt.ua/macrolevel/kravec-kraye-yak-materiyi-staye-289097_.html.
73. Загальні тенденції тіньової економіки в Україні. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: <https://issuu.com/mineconomdev/docs>.
74. Задорожний В. П. Шляхи розвитку бюджетної політики держави. *Економіка будівництва і міського господарства*. 2012. № 3. Т. 8. С. 243–253.
75. Закон України «Про Державний бюджет України на 2019 р.» № 2629-VIII від 28.02.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>.
76. Закон про Державний бюджет України на 2019 рік набирає чинності 1 січня. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/zakon-pro-derzhavnyi-biudzheth-ukrainy-na--rik-nabyraie-chynnosti--sichnia?category=bjudzhet>.

77. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р. № 79-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.

78. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28.12.2014 р. №71-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/71-19>.

79. Зведений бюджет України у 2018 р. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/cons/>.

80. Зведені національні рахунки України за 2006-2017 рр. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

81. Зверук Л. А., Білик О. Г. Бюджетна безпека як важливий пріоритет розвитку бюджетної системи України. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: Економічні науки. 2017. № 2 (2). С. 35–39.

82. Звіт про виконання у 2017 році Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2017–2019 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 905. URL: <https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Звіт%20по%20Стратегії%20за%202017.pdf>.

83. Зовнішньоекономічна діяльність України у 2006-2018 рр. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/menu/menu_u/zed.htm.

84. Індекс промислової продукції. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

85. Індeksi споживчих цін на товари і послуги (до грудня 2010 р.). Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

86. Інформація про виконання Державного бюджету України за доходами, надходження до місцевих бюджетів та ЄСВ. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/>.

87. Калачова Г., Руда Ю. Рейтинг «правильності» бюджетного процесу: VoxUkraine дослідив, як останніх 19 років міністри фінансів та депутати

дотримувалися бюджетного процесу, і хто найменше «зіпсував» бюджет під час розгляду. URL: <https://voxukraine.org/longreads/budget-rating/index.html>.

88. Кишакевич Б. Ю. Формування системи фінансової безпеки України в умовах глобалізації. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2012. Вип. 22.7. С. 202–207.

89. Ковпак О.В. Інституціональні інструменти зміцнення бюджетної безпеки України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук.; Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2018. 20 с.

90. Колісник О. Я. Бюджетна безпека у забезпеченні стратегії соціально-економічного розвитку держави: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук; Тернопільський національний економічний університет. Тернопіль, 2009. 20 с.

91. Колісник О. Я. Економічна природа бюджетної безпеки держави. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»*. 2011. Вип. 16. С. 369–377.

92. Колісник О. Інтерференція бюджетних циклів як джерело загроз бюджетній безпеці держави. *Актуальні проблеми розвитку економіки регіону: зб. наук. праць*. 2008. Вип. IV. Т. 2. С. 39–44.

93. Колісник О. Конфлікт інтересів як джерело загроз бюджетній безпеці держави // Проблеми фінансової теорії та практики в постстабілізаційний період: матер. наук. конф. (м. Тернопіль, 13 квітня 2006 р.) / гол. ред. кол. Юрій С. І. Тернопіль: ТДЕУ, 2006. С. 72–76.

94. Конституція України. Верховна Рада України; Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

95. Концепція фінансової безпеки України. URL: <http://www.ufs.com.ua>.

96. Корень Н.В. Бюджетна безпека України в координатах гібридних загроз фінансовій системі. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/byudzh_dezpeka-76082.pdf

97. Корень Н. В. Виклики та загрози бюджетній безпеці на етапі суспільних трансформацій. *Науковий вісник Херсонського державного університету: Серія економічна*. 2015. В. 14. Ч. 3. С. 130–133.

98. Корягін М. В. Сутність, функції та ознаки бюджету як економічної категорії. *Науковий вісник НЛТУ України: зб. науково-технічних праць*. 2010. Вип. 20.14. С. 205–209.
99. Кравчук О. Кому на руку податки в Україні: європейські моделі та можливі альтернативи. URL: <https://commons.com.ua/uk/komu-na-ruku-podatki-v-ukrayini-yevropejski-modeli-ta-mozhlivi-alternativi/>.
100. Криворучко О. В., Харитонов Д. А., Цюцюра М. І. Особливості використання програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів. *Управління розвитком складних систем*. 2010. Вип. 3. С. 27–32.
101. Кульпінський С. Роль фінансової безпеки України в поглибленні інтеграційних стосунків з європейськими країнами. *Фінансова консультація*. 2000. № 5. С. 34–38.
102. Куценко Т. Н. Підходи до аналізу та моделювання загроз фінансової безпеки держави. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2013. № 42. С. 233–238.
103. Куц О. Проект бюджету-2019: красиві цифри для гнітючої реальності. URL: <https://ua.112.ua/mnenie/proekt-biudzhetu-2019-krasyvi-tsyfry-dlia-hnitiuchoi-realnosti-462702.html>.
104. Ливдар М.В., Ярошевич Н.Б., Кондрат І.Ю. Деякі аспекти бюджетної децентралізації в Україні. *Молодий вчений*. 2018. № 4 (56). С. 139-142.
105. Маркович Г. Який новий механізм бюджетного вирівнювання. URL: http://probudget.org.ua/news/byudjetne-pitannya-scho-finansova-detsentralizatsiya-prinese-regionam-u-2018-rotsi_526/.
106. Маркуц Ю. І. Формування державного бюджету в розвинутих країнах світу та в Україні. *Бізнесінформ*. 2–16. № 11. С. 222–227.
107. Мельник В., Кошук Т. Сучасна податкова політика у країнах ЄС-15. *Економіка України*. 2012. № 6. С. 73-85.
108. Місцеві бюджети: експерти підбили перші підсумки 2017 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/finance/gallery>.

109. Міщенко Д.А., Міщенко Л.О. Удосконалення механізму управління бюджетними видатками в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1043>.

110. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики; пер. с англ. А. Н. Нестеренко. М.: НАЧАЛА, 1997. 190 с.

111. Онищенко С. В., Голян Я. С. Сучасні тенденції бюджетної безпеки України. *Науковий вісник Полтавського національного технічного університету ім. Ю. Кондратюка: Економіка і регіон*. 2015. № 3 (52). С. 96–102.

112. Опришко В.Ф., Ковальчук А.Т., Фукс Н.А. Бюджетне законодавство України: навч. посіб.; за заг. ред. В. Ф. Опришка. К. : ДННУ “Акад. фін. управління”, 2012. 240 с.

113. Опря А. Т. Фінансове право: навч. посібник. К.: Центр навчальної літератури, 2004. 248 с. URL: <http://readbookz.net/book/59/2302.html>.

114. Офіційно: Приватбанк докапіталізували ще на 16 мільярдів. *Економічна правда*. 26 грудня 2017. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2017/12/26/7166823/>.

115. Пальчевич Г. Т., Могилей А. О. Формування та реалізація бюджетної політики в умовах розвитку інноваційної економіки. URL: [www.kntu.kr.ua/doc/zb_22\(2\)...20.../08.pdf](http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_22(2)...20.../08.pdf).

116. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: навч. посібн. 2-ге вид., перероб. і доп. К.: Вид-во «Знання-Прес», 2003. 523 с.

117. Петричко М. М. Оцінка рівня бюджетної безпеки України: проблеми та шляхи вирішення. *Економічний простір*. 2015. № 97. С. 140–148.

118. Піонтківська І. Бюджет – 2018: думки вголос. URL: <https://nv.ua/ukr/opinion/bjudzhet-2018-dumki-vgolos-2337054.html>.

119. Піонтківська І., Солтисьяк Р. Коротко про головне в проекті бюджету – 2019. URL: <https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/>.

120. Податковий кодекс України. Верховна Рада України; Закон, Кодекс від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

121. Показники виконання Зведеного бюджету України за січень-жовтень 2017-2018 років. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/.../pokaznyky-vykonannia-biudzhetu-ukrainy--rr?>.

122. Постоленко Ю. П. Бюджетна безпека як ключова складова фінансової та економічної безпеки. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2011. Вип. 3 (43). С. 121–126.

123. Приходько В.П. Механізм державного регулювання та управління економічною безпекою. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 15. С. 6-8.

124. Програма управління державним боргом на 2017 рік: Наказ Міністерства фінансів України № 19 від 31.01.2017 р. URL: <http://ua.interfax.com.ua/news/general/400879.html>.

125. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України. Верховна Рада України; Закон від 23.03.2000 № 1602-III. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.

126. Про державні соціальні стандарти і державні соціальні гарантії: Закон України від 05.10.2000 р. № 2017-III. URL: <http://www.rada.gov.ua>.

127. Про державний матеріальний резерв. Верховна Рада України; Закон від 24.01.1997 № 51/97-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/51/97-вр>.

128. Про державно-приватне партнерство. Верховна Рада України; Закон від 01.07.2010 № 2404-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

129. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям. Верховна Рада України; Закон від 01.06.2000 № 1768-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1768-14>.

130. Про добровільне об'єднання територіальних громад. Верховна Рада України; Закон від 04.09.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/157-VIII>.

131. Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету. Мінфін України; Наказ, Інструкція від 12.03.2012 № 333. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0456-12>.

132. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України. Наказ Мінекономрозвитку від 29.10.2013 р. № 1277. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. URL: http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=38738.

133. Про затвердження методики розрахунку рівня економічної безпеки України: Наказ Міністерства економіки України від 02 березня 2007 р. № 60. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0060665-07>.

134. Про затвердження Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів. Постанова Кабінету Міністрів України від 23.01.2015 р. № 12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1132-2010-п>.

135. Про затвердження формули розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам. Кабінет Міністрів України; Постанова від 19 серпня 2015 р. № 618 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/618-2015-п>.

136. Про затвердження формули розподілу обсягу освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам. Кабінет Міністрів України; Постанова від 27 грудня 2017 р. № 1088. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1088-2017-п>.

137. Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування. Верховна Рада України; Закон від 26.06.1997 № 400/97-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/400/97-вр>.

138. Про Кабінет Міністрів України. Верховна Рада України; Закон від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

139. Про Національний банк України. Верховна Рада України; Закон від 20.05.1999 № 679-XIV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/679-14>.

140. Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери. Кабінет Міністрів України; Постанова, Ставки від 30.08.2002 № 1298. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1298-2002-п>.

141. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади. Президент України; Указ, Схема від 09.12.2010 № 1085/2010. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.

142. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Верховна Рада України; Закон від 05.04.2007 № 877-V. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/877-16_

143. Про основні напрями бюджетної політики на 2019–2021 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2018 р. № 315-р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DH6G500A.html.

144. Про прожитковий мінімум. Верховна Рада України; Закон від 15.07.1999 № 966-XIV. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/966-14/_

145. Про результати аналізу звітності щодо державного та гарантованого державою боргу у 2016 р. Рахункова палата України. URL: http://www.as-rada.gov.ua/doccatalog/document/16753206/Zvit_16-3_2017.pdf?subportal=main.

146. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

147. Про судовий збір. Верховна Рада України; Закон від 08.07.2011 № 3674-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3674-17>.

148. Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.08.2012 № 569-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/569-2012-p>.

149. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : розпорядження КМУ від 14 вересня 2002 р. № 538-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-%D1%80>.

150. Проект бюджету-2019: чим відрізняється від пропозицій на 2018 рік. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2018/09/18/infografika/ekonomika/proekt-byudzhetu-2019-yak-vin-zminyvsya-porivnyanni-cym-rokom>.

151. Результати фінансової децентралізації. URL: <https://decentralization.gov.ua/finance/gallery>.

152. Рівень тіньової економіки в Україні за 9 місяців 2018 року найнижчий за останні 10 років. Інформація прес-служби Мінекономрозвитку. URL: <http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=3053cbd5-e705-4e8d-af79-d0214cf0c7c3&title=RivenTinovoiEkonomikiVUkrainiZa9-Misiatsiv2018-RokuNainizhchiiZaOstanni10-Rokiv>.

153. Річні звіти Національного банку України за 2008-2017 рр. URL: <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=17568764>.

154. Руда Ю., Піонтківська І. Бюджет-2018: розвиток за інерцією: Експрес-аналіз. URL: http://ces.org.ua/wp-content/uploads/2018/01/budget-2018_flash.pdf.

155. Савицька О. Оцінка та шляхи забезпечення фінансової безпеки України. *Економічний форум*. 2012. №3. С. 13–18.

156. Свірідов Є. Ю. Фінансово-банківський аспект економічної безпеки держави. URL: archive.nbuv.gov.ua/portal/.../11_33_24.pdf.

157. Сергієнко Н. В. Програмно-цільовий метод і проблематика його впровадження в бюджетний процес місцевих бюджетів. *Державне будівництво*. 2013. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2013_2_19.

158. Серебрянський Д. М., Вдовиченко А. М., Зубрицький А. І. Оцінювання рівня та ефективності перерозподілу ВВП через публічний сектор економіки України. *Фінанси України*. 2013. № 4. С. 45-57, с. 52-53.

159. Середньострокова стратегія управління державним боргом. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-presentation-2018/08.2018/strategiya-upravlinnya-derzhavnim-borgom-na-2018-2020-roki.pdf>.

160. Сіташ С. Д. Теоретичні засади Державного бюджету України основного фінансового плану держави URL: http://www.rusnauka.com/26_OINXXI_2009/Economics/52476.doc.htm

161. Система економічної безпеки держави. За заг. ред. А. І. Сухорукова. К.: Стилос, 2009. 685 с.

162. Система економічної безпеки: держава, регіон, підприємство: монографія: в 3-х т. Т. 1 / О. М. Ляшенко, Ю. С. Погорєлов, В. Л. Безбожний та ін.; за заг. ред. Г. В. Козаченко. Луганськ: Елтон 2, 2010. 282 с.

163. Слобожан О. Кількість дотаційних місцевих бюджетів знизилася завдяки децентралізації на 24%. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/4418>.

164. Стратегія національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється»: Затверджена Указом Президента України від 12 лютого 2007 року № 105/2007 (в редакції Указу Президента України від 6 травня 2015 року № 287/2015). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>

165. Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017 - 2020 роки. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142-р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR170142.html.

166. Сунгуровський М. Методологічний підхід до формування системи національної безпеки України. URL: http://www.razumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=111.

167. Сухоруков А. І., Ладюк О. Д. Фінансова безпека держави: навч. посібник. К.: Центр учбової літератури, 2007. 192 с.

168. Сухоруков А. І., Харазішвілі Ю. М. Теоретико-методологічний підхід до інтегральної оцінки та регулювання рівня економічної безпеки держави. *Банківська справа*. 2011. №4. С. 13–32.

169. Тарасевич Н.В., Артемьева А.А. Державний кредит в Україні: оцінка сучасного стану на внутрішньому ринку. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. 2017. Вип. 3 (08). С. 327-333.

170. Тимошик Н.С. Вдосконалення механізмів регулювання фінансово-економічного забезпечення сталого розвитку економіки України. URL: http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/lib/21287/2/SSEP_2016_Timoshik_N_S-Vdoskonalennia_mekhanizmiv_59-67.pdf.

171. Тіньова економіка в Україні: масштаби та напрями подолання: аналітична доповідь. Тишук Т. А., Харазішвілі Ю. М., Іванов О. В.; за заг. ред. Жаліла Я. А. К.: НІСД, 2011. 96 с.

172. Тенденції тіньової економіки в Україні. Офіційна веб-сторінка Міністерства економіки та економічного розвитку і торгівлі. URL: <http://www.me.gov.ua>.

173. Ткаленко С. Фінансова безпека держави в умовах посилення глобалізаційних процесів. *Міжнародна економічна політика*. 2013. № 1 (18). С. 87–104.

174. У 2018 році ВВП України зріс на 3,2% – уряд. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-vvp-ukrainy/29767603.html>.

175. Фінансові результати місцевих бюджетів за 8 місяців 2018 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/finance/gallery>.

176. Харазішвілі Ю. М. Теоретичні основи системного моделювання соціально-економічного розвитку України: монографія. К.: Поліграф Консалтинг, 2007. 321 с.

177. Хотенко О., Серебрянська Д. Оцінка основних показників бюджетної децентралізації в Україні за 2015-2017 роки. URL: <http://ngoipr.org.ua/news/otsinka-osnovnyh-pokaznykiv-byudzhethnoyi-detsentralizatsiyi-v-ukrayini-za-2015-2017-roky/>.

178. Шлемко В. Т., Бінько І. Ф. Економічна безпека України: сутність і напрямки забезпечення: монографія. К.: Вид-во НІСД, 1997. 144 с.

179. Ягольницький О.А., Гудзь А.В. Проблеми бюджетної децентралізації в Україні. *Економіка і суспільство*. 2017. №13. С. 1283-1289.

180. Юрченко К. Які ризики децентралізації? <https://blog.liga.net/user/kyurchenko/article/17090>.

181. Кибиткин А. И., Скотаренко О. В. Эконометрические методы оценки чувствительности экономической системы. *Вестник МГТУ*. 2010. № 1. С. 22–26.

182. Ляшенко В.И. Регулирование развития экономических систем: теория, режимы, институты: монография. Донецк: ДонНТУ. 2006. 668 с.

183. Минаев Г.А.Безопасность организации: Учебник. К.: КНТ, 2009. 440 с.

184. Экономическая безопасность хозяйственных систем: учебник / А. В. Колосов, В. И. Кушлин, А. Н. Фоломьев и др. М.: РАГС, 446 с.

185. Bondaruk T. G., Bondaruk I. S., Bondaruk O. S. Conceptual basis of mechanism of ensuring budget security. *Науковий вісник Полісся*. 2017. № 3 (11), ч. 1. С. 21-28.

186. Dochody i deficyt budżetu państwa w 2017 r. URL: <https://www.parkiet.com/Gospodarka-Kraj/301319845-Dochody-i-deficyt-budzetu-panstwa-w-2017-r.html>.

187. Emerging from the shadows. The shadow economy to 2025. URL: https://www.accaglobal.com/content/dam/ACCA_Global/Technical/Future/pi-shadow-economy.pdf.

188. Medina Leandro, Schneider Friedrich. Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years? URL: <https://www.imf.org/en/publications/wp/issues/2018/01/25/shadow-economies-around-the-world-what-did-we-learn-over-the-last-20-years-45583>

189. MF: Dochody z VAT wzrosły o 23,3% r/r, z CIT - o 12,6% r/r w I-IX 2017. URL: <https://www.money.pl/gielda/wiadomosci/artykul/mf-dochody-z-vat-wzrosly-o-23-3-r-r-z-cit,1,0,2383361.html>.

190. Obniżenie stawki CIT w 2017 r. URL: <http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1006841,stawka-cit-2017.html>.

191. Piech K. Economic Policy and Growth of Central and East European Countries. London: University College London. 2003. 294 p

192. Podatki 2018: Wpływy z VAT wzrosły tylko o 2,8 proc. URL: https://www.podatki.biz/artykuly/podatki-2018-wplywy-z-vat-wzrosly-tylko-o-28-proc_16_38345.htm.

193. Real GDP growth rate – volume. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&pcode=tec00115&language=en>.

194. Szacunkowe wykonanie budżetu państwa w 2017 r. URL: <https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/wiadomosci/komunikaty>.

195. Tax revenue statistics. Data extracted on 26 November 2018. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tax_revenue_statistics#General_overview.

196. Tax revenue-to-GDP ratio: France, Belgium and Denmark show the highest ratios. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tax_revenue_statistics#In_2017.2

197. Taxation Trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. 2018. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/economic-analysis-taxation/taxation-trends-eu-union_en.

198. Uszczelnianie podatków. Co już działa, co wejdzie w życie. URL: <http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1073172,uszczelnianie-podatkow-vat.html>.

199. Wartość produktu krajowego brutto w 2017 r. wyniosła 1 bln 982,1 mld zł - wynika z pierwszego szacunku Głównego Urzędu Statystycznego. URL: https://finanse.wnp.pl/wartosc-pkb-polski-zbliza-sie-do-2-bilionow-zlotych,323159_1_0_0.html.

200. Woźniak M. G. Instytucjonalne uwarunkowania wzrostu gospodarczego i sprawiedliwych nierówności społecznych. <http://ur.edu.pl/pliki/Zeszyt14/04.pdf>.

201. Wydatki budżetu państwa na rok 2018. URL: [http://orka.sejm.gov.pl/proc8.nsf/pdf/9526D62591F6718FC12582160056ACE9/\\$File/1876_u_zal2.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/proc8.nsf/pdf/9526D62591F6718FC12582160056ACE9/$File/1876_u_zal2.pdf).

Наукове видання

Бабець І. Г., Ковпак О. В.

**ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ
ЗМІЦНЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

Монографія

Видається в авторській редакції

Підписано до друку 24.01.2020 р.

Формат 60×84/16. Папір офсетний. Друк цифровий.

Умовн. друк. арк. 13,95. Обл.-вид. арк. 10,17.

Наклад 100 прим.

Видавець і виготовлювач: ТзОВ «Растр-7»

79005, м. Львів, вул. Кн. Романа, 9/1

тел./факс. 032 235 52 05, 235 72 13

e-mail: rastr.sim@gmail.com www.rastr-7.com.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ЛВ №22 від 19.11.2002 р.

Інструменти регулювання бюджетної безпеки України	Нормативно-правові акти	Зміст бюджетного регулювання
1	2	3
1. Загальносистемні (<i>бюджетотворення та виконання бюджетів</i>)	Конституція України; Бюджетний кодекс України	Конституція України як основний нормативно-правовий акт у сфері фінансової діяльності держави та місцевого самоврядування посідає верховне місце в системі джерел бюджетного права. Вона регулює найбільш значущі, фундаментальні суспільні відносини. Це зумовлюється її установчим характером та прямою дією її норм (ч. 3 ст. 8 Конституції України). Реалізація конституційних норм можлива і без додаткової їх регламентації в інших законах та підзаконних нормативно-правових актах. Однак положення ч. 3 ст. 8 Конституції України щодо прямої дії норм Основного закону не відкидає, а вимагає ґрунтового забезпечення нормативного регулювання суспільних відносин поточним законодавством. При цьому закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні їй відповідати. Усе це визначає місце Основного закону в ієрархії чинних нормативно-правових актів, вказує на те, що він має верховенство над іншими законами та підзаконними нормативно-правовими актами, а всі норми й інститути поточного законодавства, у тому числі бюджетного, не повинні суперечити його положенням²⁵¹. Бюджетний кодекс України регулює відносини в процесі складання, розгляду, затвердження та виконання бюджетів, звітування за їх виконання та контроль за додержанням бюджетного законодавства; визначає правові засади утворення та погашення державного та місцевого боргу²⁵².

²⁵¹ Конституція України. Верховна Рада України; Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>; Опришко В.Ф., Ковальчук А.Т., Фукс Н.А. Бюджетне законодавство України: навч. посіб.; за заг. ред. В. Ф. Опришка. К. : ДННУ “Акад. фін. управління”, 2012. 240 с., с. 56. URL: https://afu.minfin.gov.ua/getfile.php?page_id=452&num=5.

²⁵² Бюджетний кодекс України. Верховна Рада України; Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

Продовження додатку А

1	2	3
2. Структурні	Конституція України; Бюджетний кодекс України; Закон України "Про Кабінет Міністрів України"	Затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього відносяться до повноважень Верховної Ради України. Правова форма бюджету визначена в п. 1 ч. 2 ст. 92 Конституції України, відповідно до якого Державний бюджет України встановлюється виключно законами України²⁵³. Бюджетна система України складається з державного бюджету та місцевих бюджетів²⁵⁴. Бюджетний кодекс України розмежовує категорії "місцевий бюджет" і "бюджет місцевого самоврядування". У новій редакції Кодексу з переліку місцевих бюджетів виключено бюджети районів у містах, які відтепер віднесено до бюджетів місцевого самоврядування²⁵⁵. Забезпечення виконання Державного бюджету України відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 116 Конституції України та ст. 42 Бюджетного кодексу України покладено на Кабінет Міністрів України, а здійснення загальної організації, управління та координації діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету – на Міністерство фінансів України. Відповідальність за формування і виконання бюджету несе Міністерство фінансів України. Кабінет Міністрів України розробляє проекти законів про Державний бюджет України та про внесення змін до нього, забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання; приймає рішення про використання коштів резервного фонду Державного бюджету України²⁵⁶.

²⁵³ Конституція України. Верховна Рада України; Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vp>.

²⁵⁴ Бюджетний кодекс України. Верховна Рада України; Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

²⁵⁵ Опришко В.Ф., Ковальчук А.Т., Фукс Н.А. Бюджетне законодавство України: навч. посіб.; за заг. ред. В. Ф. Опришка. К. : ДННУ "Акад. фін. управління", 2012. 240 с., с. 19. URL: https://afu.minfin.gov.ua/getfile.php?page_id=452&num=5.

²⁵⁶ Про Кабінет Міністрів України. Верховна Рада України; Закон від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

Продовження додатку А

1	2	3
3. Доходи Державного бюджету	- Бюджетний кодекс України; - Закон України «Про державний бюджет на поточний рік»; - Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»; - Закон України «Про місцеві державні адміністрації»	Згідно ст. 9 Бюджетного кодексу доходи Державного бюджету формуються за рахунок: 1) податкових надходжень; 2) неподаткових надходжень; 3) доходів від операцій з капіталом; 4) трансфертів²⁵⁷. Доходи Державного бюджету України включають: доходи (за винятком тих, що згідно з БК України закріплені за місцевими бюджетами), що отримуються відповідно до законодавства про податки, збори і обов'язкові платежі та Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів», а також від плати за послуги, що надаються бюджетними установами, які утримуються за рахунок Державного бюджету України, та інших визначених законодавством джерел, включаючи кошти від продажу активів, що належать державі або підприємствам, установам та організаціям, а також проценти і дивіденди, нараховані на частку майна, що належить державі в майні господарських товариств; гранти і дарунки у вартісному обрахунку; міжбюджетні трансферти з місцевих бюджетів²⁵⁸. Згідно зі статтею 2 Бюджетного кодексу України, надходження місцевого бюджету передбачають доходи бюджету, повернення кредитів до бюджету, кошти від місцевих запозичень, повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів. Статтею 63 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом джерел і закріплених у встановленому Законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Склад доходів місцевих бюджетів визначається Бюджетним кодексом²⁵⁹.

²⁵⁷ Бюджетний кодекс України. Верховна Рада України; Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

²⁵⁸ Український юридичний портал. URL: <http://radnuk.info/posibnuk/advokatyr/471-dovidnuk/8426-142>.

²⁵⁹ Дмитровська В.С. Теоретичні засади формування доходів місцевих бюджетів. Вісник Житомирського державного технологічного університету. Серія: економічні науки №1. 2013. URL: <http://ven.ztu.edu.ua/article/view/29678>.

Продовження додатку А

1	2	3
3.1. Податкові надходження (податок на прибуток підприємств; податок на доходи фізичних осіб; ПДВ; акцизний податок; екологічний податок; плата за землю (фізичні особи); державне мито; рентна плата та інше)	- Податковий кодекс України; - Бюджетний кодекс України; - Закон України «Про державний бюджет на поточний рік»; - Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»; - Декрет Кабінету міністрів України «Про державне мито» (зі змінами)	Податковий кодекс України регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема визначає вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків та зборів, їх права та обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час адміністрування податків, а також відповідальність за порушення податкового законодавства²⁶⁰. У Податковому кодексі регулювання податкових надходжень закріплені: - податок на прибуток підприємств у розділі III (ст. 133-142); - податок на доходи фізичних осіб у розділі IV (ст. 162-179); - ПДВ у розділі V (ст. 180-203, 206-211); - акцизний податок у розділі VI (ст. 212-218, ст. 220-230); - екологічний податок у розділі VIII (ст. 240, ст. 242, ст. 243, ст. 245-250); - рентна плата у розділі IX (ст. 251-255, ст. 256-1); - плата за землю у розділі XIII (ст. 269-270, ст. 273, ст. 274, ст. 277, ст. 281-289). Порядок перерахування податку з доходів фізичних осіб до відповідного місцевого бюджету визначено в ч. 2 ст. 64 Бюджетного кодексу. ЗУ «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю)²⁶¹. Декрет Кабінету міністрів України «Про державне мито» визначає основні правові та організаційні моменти справляння державного мита

²⁶⁰ Податковий кодекс України. Верховна Рада України; Закон, Кодекс від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

²⁶¹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Верховна Рада України; Закон від 05.04.2007 № 877-V. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.

Продовження додатку А

1	2	3
3.2. Неподаткові надходження (доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності; інші неподаткові надходження)	- Податковий кодекс України; - Бюджетний кодекс України; - Закон України «Про державно-приватне партнерство»; - Закон України «Про Національний банк України»; - Закон України «Про судовий збір»; - Закон України «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування»; - Декрет Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю»	Бюджетний Кодекс визначає складові неподаткових надходжень, які сплачуються в результаті реалізації або передачі прав власності на державне майно, адміністративного регулювання шляхом сплати дозвільних платежів та здійснення процедур ліцензування, компенсації заподіяної шкоди державі, штрафних санкцій, а також регулювання вартості споживання суспільних благ і послуг через механізм визначення обсягів плати бюджетним установам. У Бюджетному кодексі склад неподаткових надходжень державного та місцевих бюджетів визначено у ст. 29, 64, 66 і 69²⁶². В Законі України «Про державно-приватне партнерство» визначено організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі²⁶³. Закон України «Про Національний банк України» регулюються доходи від власності та підприємницької діяльності, зокрема кошти, які перераховуються Національним банком України²⁶⁴. Закон України «Про судовий збір» визначає правові засади справляння судового збору, платників, об'єкти та розміри ставок судового збору, порядок сплати, звільнення від сплати та повернення судового збору²⁶⁵. Закон України «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування» визначає порядок справляння та використання збору на обов'язкове державне пенсійне страхування²⁶⁶.

²⁶² Бюджетний кодекс України. Верховна Рада України; Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

²⁶³ Про державно-приватне партнерство. Верховна Рада України; Закон від 01.07.2010 № 2404-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

²⁶⁴ Про Національний банк України. Верховна Рада України; Закон від 20.05.1999 № 679-XIV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/679-14>

²⁶⁵ Про судовий збір. Верховна Рада України; Закон від 08.07.2011 № 3674-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3674-17>

²⁶⁶ Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування. Верховна Рада України; Закон від 26.06.1997 № 400/97-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/400/97-вр>

Продовження додатку А

1	2	3
3.3. Доходи від операцій з капіталом (надходження від продажу основного капіталу, від реалізації державних запасів товарів, від продажу землі і нематеріальних активів)	- Бюджетний кодекс України; - Закон України «Про державний бюджет на поточний рік»; - Земельний кодекс України; - Закон України «Про Державний матеріальний резерв».	Особливості доходів від операцій з капіталом визначені ст. 29 Бюджетного кодексу ²⁶⁷ . Законом України «Про Державний матеріальний резерв» визначає загальні принципи формування, розміщення, зберігання, використання, поповнення та освіження (поновлення) запасів державного матеріального резерву і регулює відносини в цій сфері ²⁶⁸ . Земельним кодексом України здійснюється правове регулювання у відносинах, що стосуються надходження від продажу землі і нематеріальних активів; продажу земельних ділянок ²⁶⁹ .
3.4. Трансфери / міжбюджетні трансфери (дотації вирівнювання; субвенції; кошти, що перераховуються з одного бюджету в інший; інші дотації).	- Бюджетний кодекс України; - Податковий кодекс України; - Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»;	Бюджетним кодексом регулювання міжбюджетних трансфертів закріплено у розділі IV (ст. 96-103,103-2,103-4,103-6,104,105,108). Податковим кодексом визначаються трансфери/міжбюджетні трансфери, які можуть бути звільнені від оподаткування. Держава здійснює фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад шляхом надання їм коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку. Загальний обсяг субвенцій на формування відповідної інфраструктури об'єднаних територіальних громад визначається законом про Державний бюджет України розподіляється між бюджетами об'єднаних територіальних громад пропорційно до площі об'єднаної територіальної громади та кількості сільського населення у такій територіальній громаді з рівною вагою обох цих факторів ²⁷⁰ .

²⁶⁷ Бюджетний кодекс України. Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

²⁶⁸ Про державний матеріальний резерв. Верховна Рада України; Закон від 24.01.1997 № 51/97-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/51/97-вр>.

²⁶⁹ Земельний кодекс України. Верховна Рада України; Кодекс України, Кодекс, Закон від 25.10.2001 № 2768-III. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.

²⁷⁰ Про добровільне об'єднання територіальних громад. Верховна Рада України; Закон від 04.09.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/157-VIII>.

Продовження додатку А

1	2	3
Продовження п. 3.4	Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів»; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження формули розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам»; Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами»	Механізм перерахування міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам (базова дотація, субвенції, стабілізаційна та додаткові дотації), реверсної дотації та міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами передбачає чіткі терміни здійснення розрахунків. Казначейство перераховує обласним, міським (м. Києва і міст обласного значення), районним бюджетам, бюджетам ОТГ та іншим бюджетам місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті передбачені міжбюджетні трансферти, відповідно до розпису державного бюджету в рівних частинах: базову дотацію щодаки в останній день декади, за III декаду грудня - до 25 числа; освітню і медичну субвенцію двічі на місяць до 10 та 25 числа. Реверсна дотація до державного бюджету з обласних, міських міст обласного значення, районних бюджетів, бюджетів ОТГ та інших бюджетів місцевого самоврядування перераховується територіальними органами Казначейства в областях та м. Києві (далі - органи Казначейства) щодаки рівними частинами в останній день декади (за III декаду грудня - до 25 числа) за рахунок фактичних надходжень доходів загального фонду місцевого бюджету²⁷¹. Формули для розрахунку медичної та освітньої субвенцій містяться у постановах КМУ «Про затвердження формули розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам», «Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами»²⁷².

²⁷¹ Про затвердження Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів. Кабінет Міністрів України; Постанова, Порядок, Перелік від 15.12.2010 № 1132. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1132-2010-п>.

²⁷² Про затвердження формули розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам. Кабінет Міністрів України; Постанова від 19 серпня 2015 р. № 618 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/618-2015-п>; Про затвердження формули розподілу обсягу освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам. Кабінет Міністрів України; Постанова від 27 грудня 2017 р. № 1088. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1088-2017-п>.

Продовження додатку А

1	2	3
4. Видатки Державного бюджету 4.1. Формування видаткової частини бюджету (встановлення переліку та обсягів видатків)	- Бюджетний кодекс України (зі змінами); - Закон України «Про державний бюджет на поточний рік»; - Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»; - Закон України «Про місцеві державні адміністрації»; - Закон України «Про прожитковий мінімум»; - Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»; - Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»;	Особливості правового регулювання, основні поняття у сфері регулювання видатків державного та місцевого бюджетів розкриті у Бюджетному Кодексі України та Законі України «Про державний бюджет на поточний рік», Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Бюджетним кодексом у Розділ IV. Міжбюджетні відносини, передбачено регулювання у сфері розмежування видатків між бюджетами ст. 87, 89-91, 93. У ст. 2 Закон України «Про прожитковий мінімум»²⁷³ встановлюються розміри мінімальної заробітної плати та мінімальної пенсії за віком, визначаються розміри соціальної допомоги, допомоги сім'ям з дітьми, допомоги по безробіттю, а також стипендій та інших соціальних виплат виходячи з вимог Конституції України та законів України; визначаються права на призначення соціальної допомоги; встановлюються державні соціальні гарантії і стандарти обслуговування та забезпечення в галузях охорони здоров'я, освіти, соціального обслуговування та інших; визначаються величини неоподаткованого мінімуму доходів громадян. Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» спрямований на реалізацію конституційних гарантій права громадян на соціальний захист - забезпечення рівня життя не нижчого від прожиткового мінімуму шляхом надання грошової допомоги найменш соціально захищеним сім'ям²⁷⁴. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»²⁷⁵ передбачає оптимізацію структури центральних органів виконавчої влади, оптимізацію їх повноважень та скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання.

²⁷³ Про прожитковий мінімум. Верховна Рада України; Закон від 15.07.1999 № 966-XIV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/966-14/>

²⁷⁴ Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям. Верховна Рада України; Закон від 01.06.2000 № 1768-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1768-14.>

²⁷⁵ Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади. Президент України; Указ, Схема від 09.12.2010 № 1085/2010. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010.>

Продовження додатку А

1	2	3
Продовження п. 4.1	- Постанова Кабінету міністрів України «Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери»; - Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету»; - Європейська хартія місцевого самоврядування	Метою Постанови КМУ «Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери» є упорядкування оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери, а також створення механізму підтримання на постійному рівні оптимальних міжгалузевих та міжпосадових співвідношень в оплаті праці²⁷⁶. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету» визначає економічну класифікацію видатків бюджету призначену для чіткого розмежування видатків бюджетних установ та одержувачів бюджетних коштів за економічними характеристиками операцій, які здійснюються відповідно до функцій держави та місцевого самоврядування²⁷⁷. Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування: органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень²⁷⁸.

²⁷⁶ Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери. Кабінет Міністрів України; Постанова, Ставки від 30.08.2002 № 1298. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1298-2002-п>.

²⁷⁷ Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету. Мінфін України; Наказ, Інструкція від 12.03.2012 № 333. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0456-12>.

²⁷⁸ Європейська хартія місцевого самоврядування. Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

Продовження додатку А

1	2	3
4.2. Програмно-цільове планування	- Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»; - Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі»	Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» визначає правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави²⁷⁹. Згідно Бюджетного кодексу України, програмно-цільовий метод у бюджетному процесі - це метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу²⁸⁰. Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі визначає основні елементи програмно-цільового методу у бюджетному процесі: бюджетна програма та її складові елементи (мета, завдання, напрями діяльності, результативні показники), відповідальні виконавці бюджетних програм, функціональна класифікація видатків бюджету, середньострокове бюджетне планування, паспорт бюджетної програми²⁸¹.

²⁷⁹ Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України. Верховна Рада України; Закон від 23.03.2000 № 1602-III. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.

²⁸⁰ Бюджетний кодекс України. Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

²⁸¹ Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі. Кабінет Міністрів України; Розпорядження, Концепція від 14.09.2002 № 538-р, URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-p>.

Динаміка доходів і видатків Зведеного, Державного та місцевих бюджетів, млрд грн

Показник	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018 р. до 2006 р. (рази)
Зведений бюджет														
Доходи	171,8	219,9	297,9	272,9	314,5	398,5	445,5	442,8	456,1	652,0	782,8	1016,8	1184,3	6,9
Темп зростання ланцюговий, %	-	128,0	135,4	91,6	115,2	126,7	111,8	99,4	103,0	143,0	120,1	129,9	116,5	-
Видатки	175,3	226,0	309,2	307,4	377,8	416,8	492,4	505,8	523,1	679,8	835,8	1056,7	1250,2	7,1
Темп зростання ланцюговий, %	-	129,0	136,8	99,4	122,9	110,3	118,1	102,7	103,4	130,0	122,9	126,4	118,3	-
Кредитування	0,228	1,583	2,814	2,826	1,348	4,758	3,856	0,535	4,972	3,058	1,841	2,122	1,893	8,3
Темп зростання ланцюговий, %	-	695,0	177,7	100,4	47,7	352,9	81,1	13,9	929,0	61,5	60,2	115,3	89,2	-
Дефіцит / профіцит	-3,7	-7,7	-14,12	-37,26	-64,68	-23,06	-50,78	-63,59	-72,03	-30,89	-54,81	-39,9	-65,9	16,9
Темп зростання ланцюговий, %	-	208,1	183,4	263,8	173,6	35,6	220,3	125,2	113,3	42,9	177,4	72,8	165,1	-
Державний бюджет														
Доходи	133,5	165,9	231,7	209,7	240,6	314,6	346,0	339,2	357,1	534,7	616,3	793,2	928,1	6,9
Темп зростання ланцюговий, %	-	124,3	139,6	90,5	114,7	130,8	110,0	98,0	105,3	149,7	115,3	128,7	117,0	-
в т.ч. трансферти з місцевих бюджетів	1,57	4,35	7,70	7,77	6,62	2,72	1,34	1,61	2,12	3,14	4,17	5,97	7,31	4,6
Темп зростання ланцюговий, %	-	276,2	177,0	100,9	85,3	41,0	49,4	119,9	131,6	148,4	132,7	143,2	122,4	-

Джерело: складено і розраховано авторами за даними Міністерства фінансів України²⁸²

²⁸² Бюджет України 2010. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2011. 292 с.; Бюджет України 2013. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2014. 244 с.; Бюджет України 2014. Статистичний збірник. К.: Міністерство фінансів України, 2015. 308 с.; Видатки державного бюджету України у 2014-2018 pp. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/expense/2018>

Продовження таблиці Б.1

Показник	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018 р. до 2006 р. (рази)
Видатки	137,1	174,2	241,5	242,4	303,6	333,5	395,7	403,5	430,2	576,9	684,9	839,2	985,8	7,2
Темп зростання ланцюговий, %	-	127,1	138,6	100,4	125,2	109,8	118,7	102,0	106,6	134,1	118,7	122,5	117,4	-
в т.ч. трансферти до місцевих бюджетів	34,15	44,6	59,11	62,18	77,76	94,87	124,46	115,84	130,60	173,98	195,39	272,60	298,94	8,7
Темп зростання ланцюговий, %	-	130,8	132,4	105,2	125,1	122,0	131,2	93,1	112,7	133,2	112,3	139,5	109,7	-
Кредитування	0,190	1,527	2,734	2,780	1,292	4,715	3,817	0,477	4,919	2,951	1,661	1,870	1,514	7,9
Темп зростання ланцюговий, %	-	802,8	179,0	101,7	46,5	364,9	81,0	12,5	1030,2	60,0	56,3	112,6	80,9	-
Дефіцит, профіцит	-3,77	-9,84	-12,50	-35,52	-64,26	-23,56	-53,44	-64,71	-78,05	-45,17	-70,26	-47,85	-59,24	15,7
Темп зростання ланцюговий, %	-	260,6	127,0	284,1	180,9	36,7	226,9	121,1	120,6	57,9	155,6	68,1	123,8	-
Місцеві бюджети														
Доходи	75,89	107,05	137,45	134,56	159,39	181,53	225,27	221,02	231,70	294,46	366,14	485,1	566,9	7,5
Темп зростання ланцюговий, %	-	141,1	128,4	97,9	118,5	113,9	124,1	98,1	104,8	127,1	124,3	132,5	116,8	-
в т.ч. трансферти з державного бюджету	34,15	44,65	59,11	62,18	77,76	94,87	124,46	115,85	130,60	173,98	195,39	272,60	298,94	8,75
Темп зростання ланцюговий, %	-	130,8	132,4	105,2	125,1	122,0	131,2	93,1	112,7	133,2	112,3	139,5	109,7	-

Закінчення таблиці Б.1

Показник	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018 р. до 2006 р. (рази)
Видатки	75,78	104,85	138,99	136,25	159,76	180,98	222,57	219,84	225,63	280,08	350,52	479,35	597,4	7,9
Темп зростання ланцюговий, %	-	138,4	132,6	98,0	117,3	113,3	123,0	98,8	102,6	124,1	125,1	136,7	124,6	-
в т.ч. трансфери до державного бюджету	1,57	4,35	7,70	7,77	6,62	2,72	1,34	1,61	2,12	3,14	4,17	5,97	7,31	4,6
Темп зростання ланцюговий, %	-	276,2	177,0	100,9	85,3	41,0	49,4	119,9	131,6	148,4	132,7	143,2	122,4	-
Кредитування	0,037	0,056	0,079	0,045	0,056	0,043	0,039	0,058	0,053	0,107	0,179	0,252	0,379	10,2
Темп зростання ланцюговий, %	-	148,8	140,8	57,6	124,0	76,1	90,0	149,5	91,5	202,5	168,2	140,8	150,4	-
Дефіцит, профіцит	0,076	2,141	-1,622	-1,741	-0,419	0,499	2,659	1,116	6,022	14,27	15,45	5,75	-30,48	-
Темп зростання ланцюговий, %	-	2821,1	-	107,3	24,1	-	532,1	42,0	539,4	236,9	108,3	37,2	-	-

Таблиця Б.2

Структура видатків державного бюджету України

Статті видатків	Роки												Відносна зміна вартості 2008 – 2018 рр., %	Абсолютна зміна структури 2008–2018 рр., ± пункти
	2008		2010		2012		2014		2016		2018			
	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%		
Загальнодержавні функції	18077,5	7,40	19138,9	6,28	19814,1	4,96	17849,1	4,15	22255,1	3,25	47518,7	4,82	262,86	-2,58
Обслуговування державного боргу	3774,7	1,55	15539,0	5,10	24196,6	6,06	47976,7	11,15	95794,2	13,99	115431,2	11,7	3058,02	10,15
Оборона	11733,0	4,80	11347,1	3,72	14485,7	3,63	27363,4	6,36	59350,8	8,67	97024,0	9,84	826,93	5,04
Громадський порядок, безпека та судова влада	24871,1	10,18	28570,7	9,37	36471,2	9,13	44619,0	10,37	71670,4	10,47	116875,6	11,86	469,93	1,68
Економічна діяльність	41172,1	16,86	37241,4	12,22	52854,2	13,23	34410,7	8,00	31422,3	4,59	63600,7	6,45	154,48	-10,41
Охорона навколишнього природного середовища	2230,2	0,91	2292,7	0,75	4135,4	1,04	2597,0	0,60	4771,6	0,70	5241,2	0,53	235,01	-0,38
Житлово-комунальне господарство	446,0	0,18	888,5	0,29	700,5	0,18	111,5	0,03	12,5	0,00	296,9	0,03	66,57	-0,15
Охорона здоров'я	7365,5	3,02	8759,0	2,87	11358,5	2,84	10580,8	2,46	12464,6	1,82	22617,9	2,29	307,08	-0,73
Духовний та фізичний розвиток	2917,6	1,20	5165,5	1,69	5488,5	1,37	4872,4	1,13	4958,9	0,72	10107,1	1,03	346,42	-0,17
Освіта	21562,6	8,83	28816,4	9,45	30243,2	7,57	28677,9	6,67	34826,5	5,09	44323,4	4,50	205,56	-4,33
Соціальний захист та соціальне забезпечення	50961,1	20,87	69355,4	22,75	75291,6	18,85	80558,2	18,73	151961,5	22,19	163865,6	16,62	321,55	-4,25
Міжбюджетні трансферти	59113,6	24,21	77766,2	25,51	124459,6	31,15	130600,9	30,36	195395,3	28,53	298939,7	30,32	505,70	6,11
Всього видатків	244225,0	100,0	304880,8	100,0	399499,1	100,0	430217,6	100,0	684883,7	100,0	985842,0	100,0	403,66	-

Додаток В
Таблиця В.1

Гіпотетичні значення індикаторів бюджетної безпеки України у 2019-2021 рр. за різними прогностичними сценаріями розвитку

Рік	Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, %	Відношення дефіциту державного бюджету до ВВП, %	Відношення обсягу трансфертів з державного бюджету до ВВП, %	Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету, %	Рівень «тінізації» економіки, % до ВВП	Відношення дефіциту торговельного балансу до загального обсягу зовнішньої торгівлі, %	Частка доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) у зведеному бюджеті, %	Частка податків на доходи, прибуток та збільшення ринкової вартості у доходах державного бюджету, %	Частка зовнішніх запозичень у структурі джерел фінансування дефіциту бюджету, %
Оптимістичний сценарій									
2019	33,49	1,19	8,01	39,52	24,42	-4,19	21,32	22,44	44,91
2020	33,49	0,82	7,29	39,52	17,78	-3,75	23,76	25,58	41,45
2021	33,41	0,51	6,31	39,12	9,51	-3,30	27,31	28,90	36,09
Базовий сценарій									
2019	33,80	1,38	8,62	38,93	28,51	-5,83	19,98	20,11	47,75
2020	34,01	1,16	8,50	39,97	25,36	-6,09	19,75	21,26	48,81
2021	34,20	1,00	8,32	40,94	21,75	-6,44	19,54	22,58	49,81
Песимістичний сценарій									
2019	39,69	1,87	8,89	43,20	36,67	-11,62	18,17	17,07	52,52
2020	44,94	1,67	9,00	45,71	36,85	-13,81	17,60	17,01	55,58
2021	51,87	1,50	9,11	48,20	37,02	-15,98	17,04	16,94	58,82

Джерело: розраховано авторами

Продовження додатку В
Таблиця В.2

Прогнозні значення індикаторів та інтегрального показника бюджетної безпеки України у 2019-2021 рр. за найбільш ймовірними сценаріями розвитку

Рік	Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, %	Відношення дефіциту державного бюджету до ВВП, %	Обсяг трансфертів з державного бюджету до ВВП, %	Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету, %	Рівень "тінізації" економіки, % до ВВП	Відношення дефіциту торговельного балансу до загального обсягу зовнішньої торгівлі, %	Частка зовнішніх запозичень у структурі джерел фінансування дефіциту бюджету, %	Інтегральний показник бюджетної безпеки
Гіпотетичні значення індикаторів згідно сценаріїв з найвищою ймовірністю реалізації								
2019	39,69	1,38	8,01	39,52	28,51	-11,62	47,75	
2020	44,94	1,16	7,29	39,52	25,36	-13,81	48,81	
2021	51,87	1,00	6,31	39,12	21,75	-15,98	49,81	
Сценарій	песимістичний	базовий	оптимістичний	оптимістичний	базовий	песимістичний	базовий	
Нормалізовані значення індикаторів								
2019	0,378	0,720	0,624	0,126	0,596	-0,258	0,209	0,376
2020	0,334	0,859	0,685	0,126	0,670	-0,217	0,205	0,425
2021	0,289	0,997	0,792	0,128	0,781	-0,188	0,201	0,485
Нормувальні значення	15	1,0	5,0	5,0	17,0	3,0	10,0	-
Вагові коефіцієнти	0,085	0,186	0,095	0,171	0,224	0,117	0,122	-

Джерело: розраховано авторами

Продовження додатку В
Таблиця В.3

Прогнозні значення індикаторів та інтегрального показника бюджетної безпеки України у 2019-2021 рр. за найбільш ймовірними сценаріями розвитку (з урахуванням чинників децентралізації)

Рік	Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, %	Відношення дефіциту державного бюджету до ВВП, %	Частка податків на доходи, прибутки та збільшення ринкової вартості у доходах державного бюджету, %	Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету, %	Обсяг трансфертів з державного бюджету до ВВП, %	Частка доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) у зведеному бюджеті, %	Рівень "тінізації" економіки, % до ВВП	Відношення дефіциту торговельного балансу до загального обсягу зовнішньої торгівлі, %	Інтегральний показник бюджетної безпеки
Гіпотетичні значення індикаторів згідно сценаріїв з найвищою ймовірністю реалізації									
2019	39,69	1,38	20,1	39,52	8,01	19,98	28,51	-11,62	
2020	44,94	1,16	21,2	39,52	7,29	19,758	25,36	-13,81	
2021	51,87	1,00	22,58	39,12	6,31	19,54	21,75	-15,98	
Сценарій	песимістичний	базовий	базовий	оптимістичний	оптимістичний	базовий	базовий	песимістичний	
Нормалізовані значення індикаторів									
2019	0,378	0,720	0,804	0,126	0,624	0,500	0,596	-0,258	
2020	0,334	0,859	0,848	0,126	0,685	0,494	0,670	-0,217	
2021	0,289	0,997	0,903	0,128	0,792	0,489	0,781	-0,188	
Нормувальні значення	15,0	1,0	25,0	5,0	5,0	40,0	17,0	3,0	
Вагові коефіцієнти	0,081	0,145	0,184	0,127	0,119	0,091	0,192	0,060	

Джерело: розраховано авторами