

**ВПЛИВ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ
НА БЕЗПЕКУ ДЕРЖАВИ:
ЕКОНОМІЧНИЙ, ІНФОРМАЦІЙНИЙ,
СОЦІАЛЬНИЙ ТА КУЛЬТУРОЛОГІЧНИЙ
АСПЕКТИ**

*За загальною редакцією д-ра екон. наук,
професора Юхименка П. І.*

МОНОГРАФІЯ

Київ
Університет «Україна»
2015

УДК
ББК

В 00

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Білоцерківського інституту економіки і управління
ВНЗ Відкритого міжнародного університету розвитку людини
«Україна» (Протокол № 3 від 17 листопада 2014 р.)*

Вплив глобалізаційних процесів на безпеку держави: економічний, інформаційний, соціальний та культурологічний аспекти
В 00 / П. І. Юхименко, О. М. Загурський, М. В. Півторак, І. Г. Романченко та ін.: За ред. д-ра екон. наук, професора П. І. Юхименка. — К.: Університет «Україна», 2015. — ___ с.

ISBN

У монографії розкрито монетарну, ресурсно-екологічну, інформаційну та соціально-культурологічну безпеку в умовах формування глобального економічного та інформаційно-культурологічного середовища. На прикладі України показано її особливості розвитку.

Буде корисною економістам, документознавцям, соціальним працівникам, викладачам курсу сучасних економічних теорій та соціальних комунікацій, магістрам за напрямом «Економіка» та «Документознавство», оскільки допоможе не тільки краще зрозуміти процеси глобалізації, але й більш усвідомлено приймати власні рішення в глобалізаційному просторі.

УДК
ББК

Рецензенти: *В. І. Гринчуцький*, д-р екон. наук, професор, Тернопільський національний економічний університет
О. В. Біденко, д-р пед. наук, професор, Національна академія державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького
М. С. Слободяник, д-р істор. наук, професор, Національна академія керівних кадрів культури і мистецтв
О. О. Клокар, д-р екон. наук, професор, Білоцерківський інститут економіки і управління Університету «Україна»

ISBN

© Юхименко П. І., Загурський О. М., Півторак М. В., Романченко І. Г. та ін., 2015
© Університет «Україна», 2015

вирівнювання економічного розвитку та реструктуризації відсталих секторів економіки; підтримка національної валюти заходами спільної монетарної політики;

- 4) скорочення податкових та митних бар'єрів. Зрозуміло, що для їх реалізації необхідно створити багаторівневу узгоджену управлінську структуру національних та глобальних ланок, яка була б спроможна узгоджувати інтереси суб'єктів різних рівнів, попереджати негативний вплив глобалізаційних явищ. Особливо актуальним це є для країн, що прямують до ринкової економіки в умовах зростання фінансово-економічних криз та світового фінансового паразитування¹⁷¹.

1.3. Бюджетна безпека держави в умовах фінансової глобалізації

1.3.1. Бюджетна безпека держави: сутність та місце у фінансовій безпеці

Перехід до фінансової економіки у більшості країн світу на початку ХХІ ст. засвідчує наявність фундаментальної тенденції до посилення інституціональних механізмів реалізації бюджетної політики, зорієнтованої на стабільність, ефективність та зниження вразливості до зовнішніх фінансових шоків. З цих позицій функціонування бюджетних відносин та стан бюджетної системи на сучасному етапі розвитку економічних відносин України та суспільства загалом не можна вважати таким, що може забезпечити повною мірою державну безпеку. Бюджетна система України потребує реформування відповідно до змін світового господарства і його фінансової системи.

Адже, як свідчать дослідження, державні фінанси ніколи не залишаються незмінними¹⁷². «Коли дійсність змінюється, змі-

¹⁷¹Див.: Политическое измерение мировых финансовых кризисов. Феноменология, теория, устранение / Под общ. ред. С.С. Сулакшина. — М.: Научный эксперт, 2012. — 632 с.

¹⁷²Див.: Musgrave R.A. Public Finance in Theory and Practice. 5-th edition / R.A. Musgrave, P.B. Musgrave. — New York: McCraw-Hill, 1989. — 627 p.: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://ebookily.com>.

нюються і державні фінанси, які пристосовують свою політику та її інструменти до нових обставин — на сьогодні це проходить у відповідь на глобалізацію»¹⁷³. Нагальною необхідністю є посилення впливу бюджету на соціально-економічний розвиток через реалізацію стимулюючого впливу на економіку держави та забезпечення умов для розбудови демократизації суспільства в умовах глобалізації фінансової системи. На думку дослідників, проблема належної підтримки бюджетної безпеки держави «зачіпає всі галузі національного господарства, бізнесу, всі верстви населення, все суспільство і державу в цілому»¹⁷⁴.

З цим важко не погодитися. Більше того, за оцінкою П. Кругмана і Р. Лейярда, питання про доцільність вирішення суспільних проблем і стимулювання економіки за рахунок фіскальних механізмів у поточних дискусіях з різних аспектів економічної політики стало ледь не центральним в глобальному масштабі¹⁷⁵. Це пов'язано, по-перше, із визнанням того, що стихійні ринкові механізми не можуть ефективно використовувати наявні господарські та фінансові ресурси і вирішувати найважливіші питання соціально-економічних проблем індивіда, регіону, суспільства в цілому. «Ринковий фундаменталізм *laissez-faire* останніх 20 років драматично провалив екзамен», — констатується в доповіді ЮНКТАД «Глобальна економічна криза: системні провали і мультilaterальні засоби лікування» (2009 р.)¹⁷⁶. Існуючі проблеми, що породже-

[ong/txt/public-finance-in-theory-and-practice-richard-musgrave-peggy-masgrave](http://www.unctad.org/txt/public-finance-in-theory-and-practice-richard-musgrave-peggy-masgrave) .

¹⁷³Новые государственные финансы: ответ на глобальные вызовы / Под ред. И. Кауль и П. Кунсисанью. — Нью-Йорк: Оксфорд Юниверсити Пресс, 2006. — С. 18.

¹⁷⁴Ткаленко С. Фінансова безпека держави в умовах посилення глобалізаційних процесів / С. Ткаленко // Міжнародна економічна політика. — 2013. — № 1 (18). — С. 100.

¹⁷⁵Krugman P., Lajyard R. Paul Krugman and Richard Lajyard: A Manifesto for Economic Sense // Financial Times. June 29, 2012: [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://www.vedomosti.ru/finance/news/2230574/pol_krugman_richard_lejyard?full#cut.

¹⁷⁶The Global Economic Crisis: System Failures and Multilateral Remedies. Report by the UNCTAD Secretariat Task Force on Systemic Issues and Economic Cooperation. — New York and Geneva: United Nations, 2009. — P. iii (iv+80p.): [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://unctad>.

ні економічними та фінансовими кризами, частота яких зростає у ХХІ ст., вимагають посиленого впливу держави через свій інструментарій на різні сторони розвитку суспільства. Таким інструментарієм регулювання на макроекономічному рівні є бюджетна система з її ресурсним потенціалом. «Без пильного ока (держави — *авт.*) ринок може вийти із під контролю», відмічав президент США однієї із найліберальніших економік у сучасному світі¹⁷⁷. Це можна спостерігати і на практиці Індії та Китаю, де лібералізація державного регулювання відбувається еволюційним шляхом і які постраждали від сучасних фінансових криз найменше¹⁷⁸. Хоча в сучасній економіко-фінансовій літературі можна зустріти і аргументи проти подібних заходів, які наводять авторитетні дослідники¹⁷⁹, проте більшість вчених у посткризову епоху все більше схиляється до думки про користь такого стимулювання, в першу чергу, у формі державних інвестицій в людський капітал та інфраструктуру, що посилює і державну безпеку. Власне про це свідчать і узагальнення МВФ про досягнуті в багатьох країнах межі зниження інструментальних процентних ставок центробанків, а також кредитні обмеження, які зберігаються, автоматично збільшують продуктивність кожної додаткової грошової одиниці, яка спрямована в економіку через бюджетну систему¹⁸⁰.

По-друге, сучасний період цивілізаційного розвитку характеризується переходом до фінансової економіки, яка посилює процес міграції фінансового і реального господарства між країнами через утвердження панування величезних трансна-

[org/en/docs/gbs20091_en.pdf](http://www.imf.org/en/docs/gbs20091_en.pdf) .

¹⁷⁷Волобуев В. Бюджетный курс Б. Обамы: комбинированные дефициты и стабилизационная политика // В. Волобуев // Международная экономика и международные отношения. — 2010. — № 10. — С. 61

¹⁷⁸Epstein Gerald. Should Financial Flows Be Regulated? Yes. / G. Epstein // *Desa. Working Paper №77. New York, 2009* — P. 12–13: [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://www.un.org/esa/desa/papers/2009/wp77_2009.pdf.

¹⁷⁹Див: наприклад, Barro R., Redlick Ch.J. Macroeconomic Effect from Government Purchases and Taxes // *The Quarterly Journal of Economics*. — 2011. — Vol. 126. — P. 51–102: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://scholar.harvard.edu/barro/files/barroredlickpaper0210.pdf> .

¹⁸⁰Reassessing the Role and Modalities of Fiscal Policy in Advanced Economies // *IMF Policy Paper, Washington, D.C., September 17, 2013*. — 63 p.: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/pp/end/2013/072113.pdf> .

ціональних корпорацій (ТНК), діяльність яких обумовила становлення і функціонування наднаціональних інститутів регулювання. У нинішніх умовах розвитку фінансовий потенціал окремих монополій і ТНК інколи перевищує бюджети невеликих країн та їх можливості у визначенні основних тенденцій і процесів розвитку світової господарської системи в угоду інтересам провідних держав і фінансових груп. На глобальні виробничі системи, які контролюються ТНК, приходиться 80% світової торгівлі, за їх участю в країнах, що розвиваються, створюються в середньому близько 30% ВВП проти 18% в розвинутих країнах¹⁸¹, що є основою формування бюджетів від доходів в таких же пропорціях. Вони безпосередньо впливають на додану вартість, зайнятість і прибуток. Для країн, що розвиваються, ТНК можуть бути важливим механізмом нарощування виробничого потенціалу, в тому числі за рахунок поширення технологій і навчання працівників, і тим самим відкривають можливості довгострокової модернізації виробничого потенціалу. Адже ТНК контролює $\frac{4}{5}$ усіх існуючих у світі патентів, ліцензій і ноу-хау¹⁸². Проте, як відмічають дослідники, податкова конкуренція між країнами, які намагаються залучити іноземні інвестиції, призвела до ерозії механізмів оподаткування іноземних компаній: податкові канікули; існування на міжнародних ринках «податкових сховищ» тощо¹⁸³. Це значною мірою впливає і на бюджетну безпеку країн, особливо тих, що розвиваються. Згідно з деякими оцінками, в результаті вивозу

прибутків і активів за кордон щорічні збитки країн, що розвиваються, складають до 100 млрд дол. США¹⁸⁴.

¹⁸¹Доклад о мировых инвестициях 2013. Обзор. Глобальные производственные системы: инвестиции и торговля в интересах развития. — ООН. Нью-Йорк и Женева, 2013. — С. XI (XIV+38с (52с): [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013overview_ru.pdf.

¹⁸²Трифонов И.В. Роль транснациональных корпораций в глобализации мировой экономики / И.В. Трифонов // Молодой учёный. — 2013. — № 9. — С. 243–245):: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.moluch.ru/archive/56/7687/>

¹⁸³Шпигель Ш. Макроэкономическая политика и экономический рост / Ш. Шпигель. — Нью-Йорк, ДЭСВ ООН, 2007. — С. 25.

¹⁸⁴Cobham A. Tax evasion, tax avoidance and development finance / A. Cobham. — Working Paper 129, Queen Elizabeth House, Oxford, 2005: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.qeh.ox.ac.uk/pdf/>

Якщо проаналізувати економіку постіндустріального суспільства, то вона у більшості розвинутих країн має характер змішаної, опирається на великі інтегровані корпорації. 10% світового багатства контролює 147 ТНК, що складає менше 1% компаній (глобальна економічна суперструктура)¹⁸⁵, в числі яких значна кількість із часткою державного капіталу, тому і передбачає поєднання державного регулювання і саморегулювання¹⁸⁶. Нові умови розвитку вимагають нових підходів у монетарній і бюджетній політиці з врахуванням процесів глобалізації фінансової системи. Бюджетна політика не має бути додатком до монетарної політики, яка орієнтована на світові тенденції глобалізації. На думку дослідників, подібне відокремлення бюджетного механізму у загальній системі макрорегуляторів здатне викликати відрив бюджетного фінансування від реальних потреб економіки, що вплине і на економічну та фінансову безпеку держави¹⁸⁷. Внутрішні суперечності, які переживають країни світу, пов'язані, насамперед, із відсутністю історичної складової та загальноновизначеної моделі нової глобальної фінансової економіки, невизначеністю її принципів відмінностей від попередніх станів розвитку, браком чіткої моделі, за якою оцінюються тенденції розвитку тощо¹⁸⁸. Нині питання стоїть про осмислення нової архітектури фінансової системи у світовому і національному вимірі, координації дії

окремих інститутів для спрямування фінансових потоків на розвиток економіки та фінансову стабілізацію, забезпечення безпеки держави в міжнародному аспекті¹⁸⁹. Досягнення ста-

qehwp/qehwps129.pdf .

¹⁸⁵40% мирового богатства контролирует 147 транснациональных корпораций // Центр гуманитарных технологий. 2011: URL: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://gtmarket.ru/news/corporate/2011/10/24/3685> .

¹⁸⁶Див.: Чухно А.А. Твори: У 3 т./ НАН України, Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка, НДФІ. — Т.2: Інформаційна постіндустріальна економіка: теорія і практика. — К.: НДФІ, 2006. — 512 с.

¹⁸⁷Сенчагов В. О формировании новой парадигмы бюджетной политики / В. Сенчагов // Вопросы экономики. — 2013. — № 6. — С. 153.

¹⁸⁸Герет Пол. Сумніви в глобалізації. Міжнародна економіка і можливості керування / П. Герет, Г. Томпсон; Пер.з англ. А. Войтович, О. Орленко. — К.: К.І.С., 2002. — 306 с.

¹⁸⁹Wyplos Ch. International financial Instability / Ch. Wyplos // Global Public Goods. International cooperation in the 21st century / Ed. By I. Kaul,

білізації значною мірою залежить від спрямування та ефективного використання бюджетних коштів та досконалості архітектури бюджетної системи кожної країни¹⁹⁰. В умовах формування нових світогосподарських відносин це обумовлено появою глобальних суспільних благ, які потребують координації використання частини бюджетних коштів у світовому масштабі¹⁹¹, розвитком демократичних процесів у світовому вимірі¹⁹² та глобалізацією ринків капіталу¹⁹³.

У забезпеченні державної безпеки не можна не враховувати й іншої сучасної тенденції, що підриває монополію центральних

державних інституцій в унітарних країнах, яка полягає у добровільному делегуванні ними частини власних владних повноважень наддержавним інституціям¹⁹⁴. «Фіскальна незалеж- I. Grunberg, M. Stern. — N. Y. Oxford. Oxford University Press. — 1999. — P. 152–189: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://web.undp.org/globalpublicgoods/TheBook/globalpublicgoods.pdf>; Sagasti F. Financing and Providing Global Public Goods. Expectations and Prospects / F. Sagasti, K. Bezanson. — Stockholm, IDS, 2001. — 215 p. (i-xxvi 135p.): [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.utrikes.regeringen.se/inenglish/policy/devcoop/financing.htm>.

¹⁹⁰Global Economic Prospects Summer 2010: Fiscal Headwinds and Recovery // Global Economic Prospects. — Vol. 1. — Summer 2010. The USAI. — p. 5–23 (85 p.): [Електронний ресурс]: Режим доступу: www.worldbank.org/globaloutlook

¹⁹¹Global Public Goods. International cooperation in the 21-st century / Ed. I. Kaul, I. Grunberg, M. Stern. — N.Y., Oxford University Press, 1999. — 583 p.: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://web.undp.org/globalpublicgoods/TheBook/globalpublicgoods.pdf>.

¹⁹²Див.: Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: вступ до фінансової науки / Ш. Бланкарт, пер.з нім., С.І. Терещенко та О.О. Терещенко за наук. ред. В.М. Федосова. — К.: Либідь, 2000. — 654 с.

¹⁹³Вольф М. Изменяют ли новые технологии и глобализация рынков капитала масштабы государственного участия в экономике? / М. Вольф: (Перекл. із журн. Sato Journal. — 2001. — Vol. 21. — №1. — P. 143–150: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.3dway.org/files/wolf.pdf>; Кругман П.Р. Международная экономика: теория и политика: Учебн. для вузов / П.Р. Кругман, М. Обстфельд: Пер. с англ. под ред. В. П. Колесова, М.В. Куланова. — М.: Экономический факультет МГУ, ЮНИТА, 1997 — 801 с.; Tanzi V. Social Protection in a Globalizing Word / V. Tanzi. — Washington, D. C.: Inter-American Development Bank in Washington, 2005. — 23 p.: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.rivistapoliticaeconomica.it/2005/mar-apr/Tanzi.pdf>.

¹⁹⁴Tanzi Vito The Future of Fiscal Federalism / Vito Tanzi. — Discussion Paper SP || 2008-03, Wisseschaftszentrum Berlin, 2008. — P. 24-25 (28 p.):

ність, — підсумовує В. Вейнчаст, — становить важливу складову політичної незалежності взагалі, тому вона є критично важливим чинником децентралізації в умовах унітарних держав»¹⁹⁵. Найістотніше відмічені процеси глобалізації впливають на трансформацію державної активності через бюджетну систему в економічній системі¹⁹⁶.

У новому цивілізованому середовищі виклики сучасних процесів глобалізації вимагають від національних інституційних організацій бюджетної системи розробки адекватного інструментарію бюджетної політики, який допоміг би ефективно корегувати макроекономічну політику відповідно до ситуації. Нова система зв'язків вимагає нових політичних підходів і бюджетних технологій, які дозволили б більш ефективно добиватися стратегічної мети державної бюджетної політики — за більш низьких затрат із більшими досягненнями у підвищенні добробуту. У більшості країн світу живий процес інновацій у бюджетній системі часто призводить до тісного співробітництва держави і приватного сектору, яке будується з врахуванням

переваг партнерів. Нові підходи та інструменти дозволяють удосконалювати управління ризиком (запобігати криз, які дорого коштують), краще розуміти стимули в системі (мотивуючи учасників бюджетного процесу притримуватися угод і слідувати правилам) і удосконалювати шляхи використання приват- [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://bibliothek.wzb.eu/pdf/2008/ii08-03.pdf>; Begg I. The Future of Cohesion Policy in Richer Regions / I. Begg // European Union. Regional Policy WP №03/2009. — London, European Institute, 2009. — 28 p.: [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/source/docgener/work/2009_03_richer.pdf.

¹⁹⁵Weingast B.R. Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development / B.R. Weingast. — 2006, available at SSRN. — P. 54: [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://policydialogue.org/files/events/Weingast_Second_Generation_Fiscal_federalism.pdf.

¹⁹⁶Zagler M. Fiscal Policy and Economic Growth / M. Zagler, G. Durnecker // Journal of Economic Surveys. — 2003. — Vol. 17. - № 3. — P. 397 — 418: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://elibrary.ru/contents.asp?issueid=202805>; Afonso A. Quality of Public Finances and Growth. — ECB WP № 438/Febr. 2005. — 47 p.: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.ecbwp438.pdf>; Benos N. Policy and Economic Growth: Empirical Evidence From EU Countries / N. Benos // University of Ioannina, 2009. — 27 p.: [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://www.aueb.gr/conference/Crete2009/papers_racent/Benos.pdf.

них фінансів та ініціативи (відповідаючи вимогам, які б в іншому випадку залишилися без достатнього фінансування). Сучасна фінансова економіка вимагає міжнародної співпраці за межами національних кордонів, що означає прийняття зовнішнього світу у розрахунках під час вироблення національної бюджетної політики — як його ризиків, так і його можливостей. В значній частині країн світу у рамках бюджетної системи, за формування національної бюджетної політики, все ще стоїть завдання завершення пристосування до більшої відкритості державних кордонів і до взаємозалежності країн, що стала наслідком цієї відкритості, тому співробітництво на міжнародному рівні все ще має пройти тривалий шлях у відповідь на зростаючі спроможності ринків допомагати в успішній реалізації багатьох важливих цілей державної бюджетної політики. Нові державні фінанси розглядають питання про те, «як посилити участь приватного сектору, і якою є роль обумовленості»¹⁹⁷.

В умовах фінансових криз і глобальних викликів одним із дієвих інструментів протистояння національних фінансів є посилення державного регулювання через бюджетну систему, що і було покладено в основу кейнсіанської доктрини, яка виникла як альтернатива «класичній аксіомі»¹⁹⁸. Держава з її бюджетним потенціалом у більшості розвинених країн світу розглядається як виразник національних інтересів, що послідовно відстоює їх, «розширяючи і удосконалюючи форми і методи своєї участі, можливості впливу на національну економіку з метою реалізації тієї стратегії соціально-економічного розвитку країни, яка найбільше відповідає її національним інтересам»¹⁹⁹.

На думку Н. Флігстіна, яким шляхом і настільки далеко держава готова зайти у своєму втручанні, залежить від політичного курсу в конкретному суспільстві і від криз, через які в цьому суспільстві з'явилися сучасні ринки²⁰⁰. Межа цього втручання

¹⁹⁷Новые государственные финансы. Ответ на глобальные вызовы / Под ред. И. Кауль и П. Кунсисанью. — М.: Весь мир, 2006. — С. 15.

¹⁹⁸Fezzari S.M. Keynesian macroeconomics as the rejection of classical axioms / S.M. Fezzari // Journal of Post Keynesian Economics. — 2009. — Vol. 32. — № 1. — P. 3–18: [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://econpapers.repec.org/article/mespostke/v_3a32_3ay_3a2009_3ai_3a1_3ap_3a3-18.htm.

¹⁹⁹Дышаева Л. О роли государства в хозяйственной жизни общества / Л. Дышаева // Экономист. — 2012. — № 10. — С. 46.

²⁰⁰Флигстин Н. Архитектура рынков: экономическая социология

має ґрунтуватися, на думку вченого, на вивченні емпіричних даних, щоб зрозуміти рівень цього втручання кожної конкретної країни²⁰¹, що власне підтримують і автори. Існує й інший погляд, про необхідність концентруватися на «пошуках оптимального рівня втручання держави в економіку в умовах, коли на економічну динаміку одночасно впливають провали ринку і провали держави»²⁰².

Визнаючи важливу роль держави з її фінансовим потенціалом необхідно констатувати, що протягом останніх років ситуація у бюджетній сфері України залишається складною і вимагає невідкладного поліпшення. Найгострішими проблемами є: несвоєчасність прийняття Закону України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік; неналежна система бюджетного прогнозування та планування, часті зміни у бюджетному та податковому законодавстві, що унеможливають реалізацію ефективної бюджетної політики; низька ефективність видатків бюджету з урахуванням необхідності підвищення ефективності контролю за витратами бюджету та зниження впливу політичного фактора на визначення складу та структури бюджетних видатків; дефіцитність бюджету та збільшення державного боргу, відповідно, збільшення боргового навантаження на бюджет; зниження кредитних рейтингів державних цінних паперів (міжнародні рейтингові агентства «Fitch Ratings», «Standard & Poor's», «Rating and Investment Information, Inc.» Так, «Moody's Investor's Service» знизили до негативного рейтинг та прогноз

у 2014 р. боргових зобов'язань зі «стабільного» на «негативний»²⁰³; низький рівень фінансової спроможності місцевих капіталістических обществ XXI века / Н. Флигстин // Экономическая социология. — 2013. — Т. 14. — № 1. — С. 44.

²⁰¹Флигстин Н. Государство, рынок и экономический рост / Н. Флигстин // Экономическая социология. — 2007. — Т. 8. — № 2. — С. 56.

²⁰²Веселов Д.А. Провалы рынка и провалы государства в модели перехода от стагнации к развитию / Д.А. Веселов // Журнал Новой экономической ассоциации. — 2011. — № 12. — С. 25: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.ekonrus.org/repec/journal/2011-12-24-39r.pdf> .

²⁰³Кредитні рейтинги боргових зобов'язань України станом на 19 грудня 2014 року: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=406136&cat_id=40634&ctime=1419319309283

бюджетів та фінансової забезпеченості делегованих повноважень; недосконалий механізм розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів та ін.

Ці тенденції розвитку та ефективного функціонування бюджетної системи були центром уваги представників ще класичної школи, особливо стосовно погашення дефіциту бюджету за рахунок позик. На їх думку, бюджетна система має бути збалансованою у своїх доходах і витратах. Надлишкові безефективні позики для погашення бюджетного дефіциту призводять «до поступового послаблення всіх держав, які вдаються до нього», — відмічає А. Сміт²⁰⁴. Вчений звертав увагу на те, що великий борг держави, який спричиняє зростання податків для його погашення, «зменшує здатність приватних осіб нагромаджувати навіть в мирний час настільки ж сильно, як інша система робить це в часи війни»²⁰⁵. Державні витрати, які покриваються за рахунок позик, виводять з обігу значну частину капіталу «який до того існував в країні, оскільки деяка частина річного продукту, що раніше призначалася для утримання продуктивної праці, відволікається на утримання непродуктивної праці»²⁰⁶. На їх думку, погашення державних боргів варто здійснювати за рахунок продажу державних земель²⁰⁷ та бережливості. На думку Д. Рікардо, найважливішим і «єдиним джерелом погашення боргу є економія у її витратах»²⁰⁸. Такий же підхід мав бути і до джерел формування бюджетних коштів, на що звертали увагу українські дослідники класичної школи українських

фінансів²⁰⁹. Зокрема Г.Д. Сидоренко звертав увагу на необ-

²⁰⁴Сміт А. Исследование о природе и причинах богатства народов. — М.: Директ-медиа Паблішинг, 2008. — С. 664.

²⁰⁵Там само. — С. 662.

²⁰⁶Там само. — С. 661–662.

²⁰⁷Там само. — С. 580–581.

²⁰⁸Риккардо Д. Начало политической экономии и налогового обложения. Избранное / Д. Риккардо [пер. с англ.; предисл. П.Н. Ключина]. — М.: Эксмс, 2007. — С. 774.

²⁰⁹Янжул И. И. Основные начала финансовой науки: Чтение о государственных доходах / И. И. Янжул. — М.: Статут, 2002. — 555 с.; Сидоренко Г.Д. Конспект лекций по русскому финансовому праву / Г.Д. Сидоренко. — Ж., 1888. — 341; Патлаевский И. Курс науки финансового права / И. Патлаевский. — Одесса: Тип. «Одес. вестн», 1885. — 279 с. та ін.

хідність вирішення проблеми дефіциту бюджету за рахунок зменшення видатків, в першу чергу, на фінансування управління²¹⁰. Автор наголошував, що фінансування різних статей видатків повинно базуватися на засадах ощадливості та результативності, тобто «результат повинен досягатися за допомогою якомога менших витрат»²¹¹.

Серед сучасних українських дослідників значний внесок у розвиток проблеми бюджетної безпеки як складової фінансової безпеки держави в умовах фінансової глобалізації внесли: О. І. Барановський²¹², О. С. Власюк²¹³, В. М. Геєць²¹⁴, М. М. Єрмошенко²¹⁵, О. Я. Колісник, О. Є. Костюченко²¹⁶, А. І. Сухорук, О. В. Чернявська²¹⁷, В. Шлемко та інші.

Поняття «бюджетна безпека» почало з'являтися у зарубіжній фінансовій літературі у другій половині ХХ ст., проте

у вітчизняній в останньому десятилітті ХХ ст. бюджетну безпеку учені розглядали як складову фінансової безпеки держави.

Вперше теоретико-методологічні основи бюджетної системи були обґрунтовані О.І. Барановським. Під бюджетною безпекою учений розуміє стан забезпечення платоспроможності (рівень

²¹⁰Сидоренко Г. Д. Конспект лекцій по русському фінансовому праву / Г. Д. Сидоренко. — Житомир, 1888. — С. 24.

²¹¹Там само. — С. 25.

²¹²Барановський О. І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення): монографія / О.І. Барановський. — К.: Київ. нац. торг-екон. ун-т., 2004. — 759 с.; Барановський О. Фінансова безпека / О. І. Барановський. — К.: Фенікс, 1999. — 338 с.

²¹³Власюк О. С. Економічна безпека України в умовах ринкових трансформацій та антикризового регулювання / О. С. Власюк. — К.: ДНУ «Акад. фін. упр.», 2011. — 473 с.

²¹⁴Моделювання економічної безпеки: держава, регіон, підприємство: монографія / за ред. В. М. Гейця. — Х.: ВД «ІНЖЕК», 2006. — 240 с.

²¹⁵Єрмошенко М. М. Фінансова безпека держави: національні інтереси, реальні загрози, стратегія забезпечення: монографія / М. М. Єрмошенко. — К.: Київ. нац. торг-екон. ун-т., 2001. — 399 с.; Єрмошенко, М. М. Фінансова складова економічної безпеки: держава і підприємство: наук. монографія / М. М. Єрмошенко, К. С. Горячева. — К.: Нац. акад. упр., 2010. — 232 с.

²¹⁶Костюченко О. Є. Механізм адміністративно-правового регулювання фінансової безпеки в Україні: теоретико-інструментальний аналіз: монографія / О. Є. Костюченко. — К.: УВС НБУ, 2013. — 371 с.

²¹⁷Фінансова безпека соціально-економічного розвитку держави: сучасні проблеми та стратегічні орієнтири: монографія / за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. О. В. Чернявської. — Полтава: ПУЕТ, 2012. — 459 с.

бюджетного потенціалу) держави щодо виконання нею своїх функцій з урахуванням балансу доходів і видатків державного й місцевих бюджетів та доцільності, законності й ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях²¹⁸. Таким чином, бюджетну безпеку Барановський О.І. розглядав через призму платоспроможності держави. Прихильниками такого підходу стали Н.Я. Кравчук, В.М. Федосов, С.І. Юрій та інші²¹⁹.

Дещо деталізував з урахуванням тенденцій фінансової глобалізації бюджетну безпеку Сухоруков А. І., який зазначав, що це спроможність бюджетної системи забезпечити: фінансову самостійність держави та ефективне використання нею бюджетних коштів у процесі виконання функцій соціального захисту; державного управління і міжнародної діяльності; фінансування науки, освіти, культури і охорони здоров'я; національної безпеки і оборони, реалізації інвестиційної та екологічної політики²²⁰. На наш погляд, у наведеному визначенні також не повною мірою чітко окреслено зміст бюджетної безпеки, оскільки потребує уточнення змісту фінансової самостійності держави. Адже нові державні фінанси розширюють в основному національний, такий, що зосереджений на одній економіці підхід традиційної теорії державних фінансів для того, щоб охопити міжнародні і національні аспекти глобальних проблем, на що звертають увагу дослідники²²¹.

На думку Дець В.Ф., бюджетна безпека — це стан захищеності бюджетної системи і всіх її елементів від внутрішніх та зовнішніх загроз, що забезпечує здатність держави фінансувати реалізацію своїх функцій відповідно до національних інте-

²¹⁸Барановський О. І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення): автореф. дис. д-ра екон. наук: 08.04.01 / О. І. Барановський; НАН України, Інститут економічного прогнозування. — К., 2000. — С.13.

²¹⁹Фінанси: підручник / за ред. С. І. Юрій, В. М.Федосов. — К.: Знання, 2008. — С. 480.

²²⁰Сухоруков А. І. Проблеми фінансової безпеки України: монографія / А. І. Сухоруков. — К.: НІПМБ, 2004. — С. 15.

²²¹Див.: Buchanan J.M. Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions on the State / J. M. Buchanan, R. A. Musgrave. — Cambridge, Mass: MIT Press, 1999. — 264 p.: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.goodreads.com/book/show/173960.Public-Finance-and-Public-Choice> .

ресів²²². Це визначення сформульоване з позиції загроз та національних інтересів. Акцентування на національний інтерес є важливим з позицій врахування нових викликів, оскільки глобалізація принесла із собою розуміння її можливостей і ризиків. В нових умовах функціонування бюджетної системи, зокрема, наявності нових фінансових технологій, витрати через несвоєчасне звернення до проблеми на національному рівні стрімко зростають, тоді як витрати стосовно прийняття корегуючих заходів знижуються. Дуже важко не прийняти до уваги те, що відкритість призводить до взаємозалежності, з якою краще за все справлятися через співробітництво з урахуванням національних інтересів.

Колісник О. Я. визначив сутність бюджетної безпеки за змістом та формою: зміст бюджетної безпеки проявляється у співвідношенні бюджетних коштів, параметрів їх формування і розподілу та сумарних потреб одержувачів таких ресурсів; за формою бюджетна безпека виявляється в системі оцінок, що характеризують її рівень²²³. Таке трактування відміченого терміна більш повно відображає його зміст, оскільки виходить із розуміння розширення сфер застосування бюджетів у всіх секторах суспільства. Ще засновник Київської школи М. Х. Бунге відмічав, що кошти бюджетної системи необхідно використовувати «не тільки в облаштованому державному або суспільному, але й у всякому складному приватному господарстві або у великому промисловому підприємстві»²²⁴. Ця ідея знайде своє втілення тільки в сучасний період функціонування бюджетної системи держави та забезпечення нею національної безпеки.

У чинному законодавстві поняття «бюджетна безпека» застосували вперше у Методиці розрахунку рівня економічної безпеки України²²⁵ у розумінні стану забезпечення платоспро-

²²²Дець В. Ф. Міжбюджетне регулювання в системі забезпечення економічної безпеки держави: автореф. дис... канд. екон. наук: 21.04.01 / В. Ф. Дець ; Нац. ін-т пробл. міжнар. безпеки. — К., 2008. — С. 7.

²²³Колісник О. Я. Бюджетна безпека у забезпеченні стратегії соціально-економічного розвитку держави: автореф. дис... канд. екон. наук: 08.00.08 / О. Я. Колісник ; Терноп. нац. екон. ун-т. — Т., 2009. — С. 4.

²²⁴Бунге Н. Х. Государственное счетоводство и финансовая отчетность в Англии / Н. Х. Бунге. — СПб.: Тип. Имперской Академии наук, 1890. — С. 5.

²²⁵Методика розрахунку рівня економічної безпеки України: наказ

можності держави з урахуванням балансу доходів і видатків державного й місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів. У 2013 р. набули чинності Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України²²⁶, в яких бюджетна безпека визначена як стан забезпечення платоспроможності та фінансової стійкості державних фінансів, що надає можливість органам державної влади максимально ефективно виконувати покладені на них функції.

Для фінансової науки та практики України бюджетна безпека є новим та недостатньо поширеним поняттям. Відсутність єдиного підходу до його трактування дає змогу визначити, у вузькому розумінні, що це здатність бюджетної системи забезпечити державу фінансовими ресурсами для реалізації її функцій. У широкому розумінні, це стан захищеності бюджетної системи від внутрішніх і зовнішніх загроз у сфері бюджетної, податкової та боргової діяльності і пов'язаних з нею відносин.

Необхідно відзначити, що бюджетна безпека є підсистемою економічної безпеки держави, яка безпосередньо пов'язана з її економічним суверенітетом²²⁷. Якщо проаналізувати сутність обох понять, то їх зміст багато в чому переплітається, а завдання єдині — забезпечення безпеки країни²²⁸. Це можна стверджувати і про глобальну економіку і фінанси. Якщо проаналізувати пропозиції Дж. Сороса щодо удосконалення системи управління глобальною економікою, то можна помітити,

що 3 із 5 пропозицій носять чисто фінансовий характер²²⁹, вирішення яких без бюджетної системи кожної країни неможли-

Міністерства економіки України від 02.03.2007 № 60: [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=97980&cat_id=38738.

²²⁶Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України: наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10. 2013 року N 1277: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-metodichnih-rekomendacii-shodo-rozrahunku-doc168080.html>.

²²⁷Економічна безпека держави: сутність та напрями формування: монографія / Л.С. Шевченко, О.Г. Гриценко, С.М. Макуха та ін. / за ред. Л.С. Шевченко. — Харків: Право, 2009. — С. 12.

²²⁸Там само. — С. 38.

²²⁹Сорос Дж. Кризис глобального капитализма: пер. с англ. / Дж. Сорос. — М.: ИНФРА, 1998. — С. 21.

во. Схематично співвідношення понять «національна безпека», «економічна безпека», «фінансова безпека» та «бюджетна безпека» зображено на рис. 2.

Згідно із Законом України «Про основи національної безпеки України», національна безпека — це захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам...²³⁰. З-поміж зазначених сфер підкреслюється важливість податково-бюджетної та митної політики. Це підтверджують слушні слова Ш. Л. Монтеск'є про те, що «ні одне державницьке питання не вимагає такого мудрого розгляду, як питання про те, яку частину потрібно забрати у підданих, а яку частину залишити їм. Доходи держави потрібно вимірювати не тим, що народ може віддати, а тим, що він повинен давати»²³¹, додамо, для забезпечення національної безпеки країни в умовах глобалізації економічної та фінансової систем.

Важливою складовою національної безпеки є економічна безпека, тобто стан економіки, який дає змогу зберігати стійкість до внутрішніх та зовнішніх загроз, забезпечувати високу конкурентоспроможність у світовому економічному середовищі, що характеризує здатність національної економіки до сталого та збалансованого зростання. Процеси глобалізації вимагають враховувати і в разі загрози протистояти впливу інноваційних факторів на економічну безпеку держави²³².

Складовими економічної безпеки є: виробнича, енергетична, зовнішньоекономічна, інвестиційно-інноваційна, макроекономічна, продовольча, фінансова та інші безпеки. Вони є важли-

²³⁰Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

²³¹Шарль Луи Монтеск'є. Избранные произведения о духе закона / Ш. Л. Монтеск'є / Общ. ред. и вступ. ст. М. П. Баскина. — М.: Госполитиздат, 1955. — С. 96–97: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.rulit.net/books/izbrannye-proizvedeniya-o-duhe-zakonov-read-72465-1.html>.

²³²Див.: Пабат О. В. Економічна безпека держави: інноваційні: монографія. — Львів: Ін-т регіональних досліджень НАН України, 2012. — 168 с.

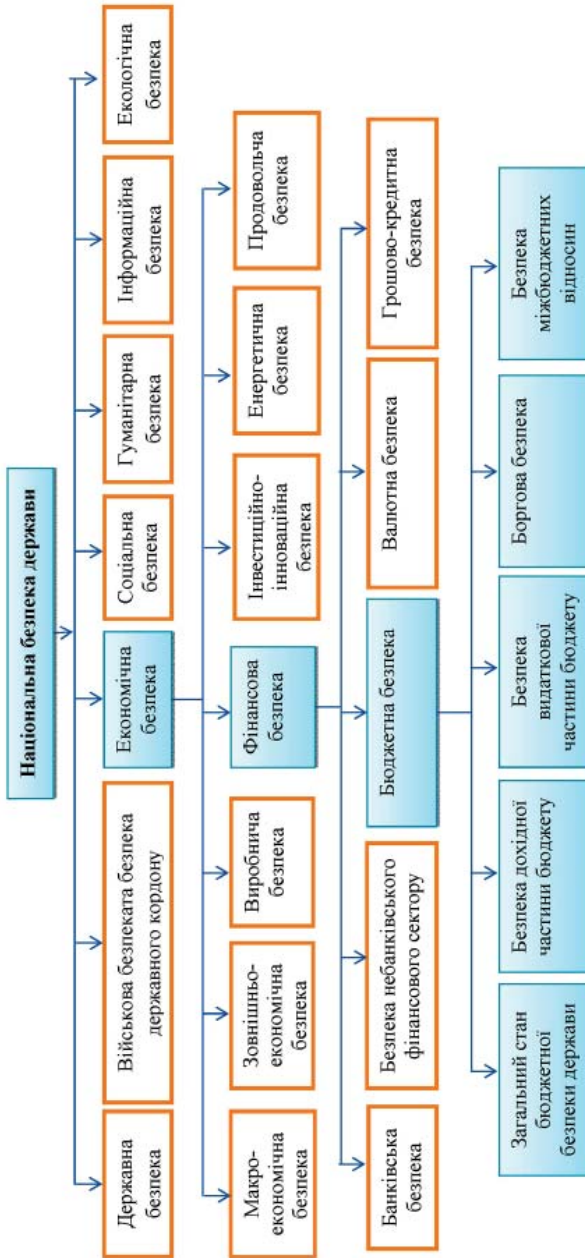


Рис. 2. Бюджетна безпека в системі національної безпеки держави
Джерело: складено авторами.

вими складовими і економічної безпеки України²³³. На думку дослідників, це надто складне соціально-економічне явище, що відображає гаму постійних мінливих умов матеріального виробництва, зовнішніх і внутрішніх загроз економіці країни²³⁴. Фінансова безпека, яка визначається як стан фінансової системи країни, за якого створюються необхідні фінансові умови для стабільного соціально-економічного розвитку країни, забезпечує її стійкість до фінансових шоків та дисбалансів, у свою чергу, має такі складові: банківська безпека, безпека небанківського фінансового сектору, бюджетна, валютна, грошово-кредитна та інші безпеки²³⁵.

Бюджетна безпека держави також має складові: безпека загального стану бюджетної системи держави, безпека дохідної частини бюджету, безпека видаткової частини бюджету, торгова безпека, безпека міжбюджетних відносин²³⁶.

Забезпечення бюджетної безпеки в умовах глобалізації повинно базуватися на принципах пріоритету захисту національних інтересів; своєчасності й адекватності заходів захисту реальним і потенційним загрозам; послідовної реалізації бюджетної політики і збалансування фінансових ресурсів; професіоналізму, відкритості та прозорості у процесі формування і реалізації бюджетної політики.

²³³Мунтіян В. Економічна безпека України: монографія / В. Мунтіян. — К.: КНЕУ, 2001. — 733 с.

²³⁴Терехов Є. Економічна безпека держави та можливості її вимірювання / Є. Терехов // Економічний аналіз. — 2012. — Вип. 11. — Частина 4. — С. 162.

²³⁵Методичні рекомендації щодо оцінки рівня економічної безпеки України / Рада нац. безпеки і оборони України, Нац.ін-т пробл. міжнар. безпеки / За ред. А. І. Сухорукова. — К.: Нац.ін-т пробл. міжнар. безпеки, 2003. — С. 16.

²³⁶Економічна безпека держави: сутність та напрями формування: монографія / Л. С. Шевченко, О. А. Гриценко, С. М. Макуха та ін. / за ред. Л. С. Шевченко. — Харків: Право, 2009. — С. 115; Рудик Н. В. Фінансова безпека в системі управління державними фінансами / Н. В. Рудик // Наук. вісник Херсон. держ. ун-ту. — Вип. 5. — Част. 4. — 2014. — С. 131.

1.3.2. Методичні основи оцінки рівня бюджетної безпеки держави

Одним з недоліків сучасного стану бюджетної системи України є низький рівень її безпеки за всіма напрямками, проте важливим недоліком теорії та практики бюджетного менеджменту є відсутність методики оцінювання бюджетної безпеки держави на всіх етапах бюджетного процесу та відсутність науково обґрунтованого підходу до визначення індексу бюджетної безпеки держави в умовах глобалізації. Представники Київської школи кінця XIX — початку XX ст. розглядали питання методології оцінювання розмірів видаткової частини бюджетної системи та її оптимальності. Запропонована І. Тарасовим методологія оцінювання видатків бюджету, яка ґрунтувалася на комплексності і цілісності, покладена в основу сучасного методологічного інструментарію — системи відносних показників видатків бюджетної системи, порівняння видатків з розміром «народного доходу», чисельності населення, визначення показників структури, а також визначення ступеня задоволеності населення за обсягом та якістю суспільних послуг²³⁷. М. І. Мітіліно їх продуктивність пов'язував з проведенням будь-яких соціально-економічних чи фінансових реформ, через які «поліпшується матеріальний добробут людей, а значить і країни, або якщо завдяки тим реформам поліпшується не тільки матеріальний добробут, а й підноситься культурний рівень громадян»²³⁸.

Будь-які дотації низовим ланкам бюджетної системи мають бути максимально наближеними «до діючих потреб»²³⁹. На думку М. Бунге, основним критерієм використання бюджетних коштів будь-якої ланки має бути результативність²⁴⁰. З цієї

²³⁷Тарасов І. Т. Очерки науки фінансового права. В кн.: Фінанси і налоги: очерки теорії і політики / І. Т. Тарасов, А. А. Ісаєв: сост. А. Ялбулганов. — М.: Статут, 2004. — С. 129.

²³⁸Фінансова думка України / Автори-упорядники: С. В. Львовчкін, В. М. Федосов, П. І. Юхименко; за наук. ред. д-ра екон. наук, проф. В. М. Федосова. — К.: Кондор, 2010. — У 3 т. — Т. 3. Ч. 2. Хрестоматія. — 2010. — С. 406.

²³⁹Твердохлебов В. Н. Государственный кредит. Теория и техника / В. Н. Твердохлебов. — Ленинград: Academia, 1926. — С. 46.

²⁴⁰Бунге Н. Х. Государственное счетоводство и финансовая отчетность в Англии / Н. Х. Бунге. — СПб.: Тип. Императорской Академии наук, 1880. — С. 5.

метою для кожної групи видатків повинні бути розроблені критерії оцінки їх ефективності.

Виходячи з цих настанов, діагностування стану бюджетної безпеки держави варто здійснювати на всіх стадіях бюджетного процесу (складання проектів бюджетів; розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України; виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України; підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього) з метою постійного моніторингу ефективності витрачання державних коштів та оперативного управління. Під час розробки законопроектів, що впливають на показники бюджету, до складу фінансово-економічного обґрунтування варто додати індекс бюджетної безпеки. На окремі її аспекти звертав увагу ще М. Сперанський: запровадження принципу раціонального витрачання бюджетних ресурсів; затвердження державних витрат відповідно до доходів; збільшення доходів через удосконалення податкової системи²⁴¹. Він вперше в середовищі практиків і теоретиків у «Плані фінансів» звернув увагу на таке явище, як «інфляційна спіраль», урахування якої винятково важливе у плануванні бюджетних показників усіх ланок бюджетної системи. В указаній праці він обґрунтовує, що неузгодженість у фінансах спричинена невідповідністю витрат і примноженням доходів: необхідні витрати (пов'язані з реалізацією функцій збереження безпеки держави — як зовнішньої, так і внутрішньої) слід зберегти корисні для заохочення і розвитку певних галузей народного господарства (корисність яких очевидна і доведена — відкласти, а зайві, які слугують для розкоші, користь від яких сумнівна — повністю припинити; можна допустити лише за наявності додаткових прибутків). Незважаючи на відносність зазначених понять, оскільки таку класифікацію здійснити практично неможливо, варто звернути увагу на виділені ним критерії розподілу витрат залежно від органу управління; необхідності; території; терміновості; стабільності, які пізніше будуть взяті за основу розробки методики індексів бюджетної безпеки.

²⁴¹Див.: Сперанский М.М. План финансов / М.М. Сперанский // Сборник Императорского русского исторического общества. — Т. 45. — 1885. — 598 с.

Процес глобалізації фінансової системи гостро поставив питання необхідності наукового обґрунтування методики обчислення індексу бюджетної безпеки та належного інформаційного забезпечення. Обчислення індексу бюджетної безпеки як основного інтегрального показника стану бюджетної безпеки держави доцільно здійснювати на основі обґрунтованої системи показників (індикаторів) та їх вагових коефіцієнтів, які пропонує міністерство економічного розвитку і торгівлі²⁴². Затверджену на законодавчому рівні сучасну методику оцінювання бюджетної безпеки в розрізі індикаторів та їх порогових значень висвітлює у своїх працях О. В. Тимошенко²⁴³.

Проте, одним з перших дослідників бюджетної безпеки у рамках забезпечення фінансової безпеки України є О. І. Барановський. Він наголошував на оцінці бюджетної безпеки за допомогою системи індикаторів, до яких відніс і «досягнутий на певну дату розмір доходів бюджету (розмір реальних доходів з урахуванням індекса-дефлятора), рівень перерозподілу ВВП через бюджет, питому вагу доходів бюджету у зведеному балансі фінансових ресурсів України, рівень бюджетного дефіциту (профіциту), розмір прихованого бюджетного дефіциту, показник монетизації бюджетного дефіциту, обсяг бюджетних депозитів, частку негрошових розрахунків і питому вагу взаємозаліків у структурі доходів держбюджету, співвідношення зайнятих на державній службі та в бюджетних організаціях, середньодушовий рівень її бюджетної забезпеченості за рахунок власних джерел доходів, необхідну частку доходу територіального бюджету у сукупному обсязі трансфертів, бюджетний норматив на душу населення, кількість дотаційних регіонів»²⁴⁴.

²⁴²Методика розрахунку рівня економічної безпеки України: наказ Міністерства економіки України від 02.03.2007 № 60: [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=97980 ; Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України: наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 № 1277: [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://www.cct.com.ua/2013/29.10.2013_1277.htm .

²⁴³Див.: Тимошенко О. В. Методичні підходи до оцінювання рівня економічної безпеки держави / О. В. Тимошенко // БізнесІнформ. — 2014. — № 2. — С. 36.

²⁴⁴Барановський О. І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення): автореф. дис... д-ра екон. наук: 08.04.01 / О. І. Барановський; НАН України, Інститут економічного прогнозування. — К., 2000. — С. 14.

Ці індикатори визначалися близько десятиріччя тому і окремі з них не можуть застосовуватися для оцінювання сучасного стану бюджетної безпеки. Наприклад, індикатори «Частка негрошових розрахунків і питома вага взаємозаліків у структурі доходів держбюджету» та «Монетизації бюджетного дефіциту» втратили свою актуальність з прийняттям Бюджетного кодексу України²⁴⁵. Статтею 45 Бюджетного кодексу забороняється проведення розрахунків з бюджетом у негрошовій формі, у тому числі через взаємозалік, застосування векселів, бартерних операцій, а статтею 15 виключена можливість фінансування бюджету за рахунок емісійних коштів Національного банку України. Проте, значна частина із них використовується і сучасними дослідниками²⁴⁶.

Як індикатори оцінки безпечного функціонування бюджетної системи держави Дець В.Ф. найбільш інформативними та доцільними вважає такі показники: загальний державний борг, у відсотках до ВВП; обсяги внутрішнього та зовнішнього боргу, у відсотках до ВВП; загальний дефіцит бюджету, у відсотках до ВВП; рівень перерозподілу ВВП через консолідований бюджет; видатки Державного бюджету в цілому до ВВП, у відсотках; частка місцевих бюджетів у бюджетній системі держави; частка місцевих бюджетів у відсотках до ВВП; частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів²⁴⁷.

Колісник О.Я. у дисертаційному дослідженні «Бюджетна безпека у забезпеченні стратегії соціально-економічного розвитку держави» пропонує використовувати для оцінки рівня бюджетної безпеки 13 показників, частина з яких використовувалася попередніми дослідниками. Запропонованими ученим

²⁴⁵Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page>.

²⁴⁶Див.: Луцик-Дубова Т. О. Проблеми бюджетної безпеки держави / Т. О. Луцик-Дубова // Економічний аналіз. — 2013. — Том. 13. — С. 174–182; Тимошенко О. В. Основні напрями зміцнення фінансової безпеки України / О. В. Тимошенко // Проблеми економіки. — 2014. — № 6. — С. 157; Ткаленко С. Фінансова безпека держави в умовах посилення глобалізаційних процесів / С. Ткаленко // Міжнародна економічна політика. — 2013. — № 1 (18). — С. 101.

²⁴⁷Дець В. Ф. Міжбюджетне регулювання в системі забезпечення економічної безпеки держави: автореф. дис... канд. екон. наук: 21.04.01 / В. Ф. Дець; Нац. ін-т пробл. міжнар. безпеки. — К., 2008. — С. 19.

показниками стали: вчасність прийняття закону про Державний бюджет України; масштаби змін в правовому полі, пов'язані із прийняттям та дією закону про Державний бюджет України; ступінь відхилення фактичного середнього значення окремих макропоказників від врахованих в законі про Державний бюджет України; амплітуда коливань видатків місцевих бюджетів на одного жителя між регіонами України (без міст Києва і Севастополя); частка податків у структурі доходів державного бюджету; витрати державного бюджету на погашення та обслуговування державного боргу²⁴⁸.

Стосовно підходів до оцінки рівня бюджетної безпеки держави у законодавстві, варто опрацювати положення Методики розрахунку рівня економічної безпеки України²⁴⁹ та Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України²⁵⁰.

У Методиці розрахунку рівня економічної безпеки України бюджетну безпеку розглядали у контексті фінансової безпеки та її обчислення базувалося на шести показниках:

- 1) рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет (без урахування доходів Пенсійного фонду);
- 2) відношення дефіциту, профіциту державного бюджету до ВВП;
- 3) покриття дефіциту зведеного бюджету за рахунок зовнішніх запозичень;
- 4) відношення дефіциту, профіциту торговельного балансу до загального обсягу зовнішньої торгівлі;
- 5) обсяг трансфертів з державного бюджету;
- 6) амплітуда коливань бюджетних видатків на одну особу між регіонами України.

²⁴⁸Колісник О. Я. Бюджетна безпека у забезпеченні стратегії соціально-економічного розвитку держави: автореф. дис... канд. екон. наук: 08.00.08 / О. Я. Колісник ; Терноп. нац. екон. ун-т. — Т., 2009. — С. 12.

²⁴⁹Методика розрахунку рівня економічної безпеки України: наказ Міністерства економіки України від 02.03.2007 № 60: [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=97980&cat_id=38738.

²⁵⁰Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України: наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10. 2013 року N 1277: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-metodichnih-rekomendacii-shodo-rozrahunku-doc168080.html>.

На нашу думку, такий перелік не можна вважати вичерпним, оскільки не враховані показники дохідної та видаткової частин бюджету кожного регіону країни. У працях українських вчених найчастіше зустрічається саме такий перелік показників²⁵¹. Адже ще на початковому етапі формування бюджетної системи України представник Київської школи фінансів М. Цитович відмічав, що бюджетна система має забезпечити рівномірність одержання послуг від держави, тому слід чітко розподілити видатки між основними її ланками — державним та місцевими бюджетами та визначити джерела покриття для них²⁵². Автор ставить питання про визнання загальнодержавних потреб та потреб, що повинні бути однаковою мірою задоволені на всій території держави з фінансуванням за рахунок місцевих податків²⁵³.

У 2013 р. чинності набрали Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, за положеннями яких бюджетну безпеку оцінюють за чотирма показниками: відношення дефіциту/профіциту державного бюджету до ВВП, дефіцит/профіцит бюджетних та позабюджетних фондів сектору загальнодержавного управління, рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету. Варто зазначити, що для оцінки бюджетної безпеки кількість показників зменшилася, проте за іншими напрямками безпеки кількість показників збільшилася або залишилася незмінною: виробнича безпека (з 8 до 16 п.); демографічна безпека (7 п.); енергетична безпека (з 9 до 10 п.); зовнішньоекономічна безпека (з 7 до 11 п.); інвестиційно-інноваційна безпека (з 5 до 14 п.); макроекономічна безпека (з 10 до 12 п.).

Показники оцінки рівня бюджетної безпеки відповідно до Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України наведені у табл. 2.

На нашу думку, в умовах посилення внутрішніх та зовнішніх загроз бюджетній безпеці як основній складовій фінансової

²⁵¹Луцик-Дубова Т. О. Проблеми бюджетної безпеки держави / Т. О. Луцик-Дубова // Економічний аналіз. — 2013. — Том. 13. — С. 181.

²⁵²Цитович М. Местные расходы Пруссии в связи с теорией местных расходов / М. Цитович. — К.: Тип. С. В. Кульженко, 1898. — С. 238.

²⁵³Там само. — С. 232.

**Перелік індикаторів та джерел вхідної інформації
за бюджетною безпекою держави**

№	Найменування індикатора, одиниця виміру	Порядок розрахунку індикатора	Джерело вхідної інформації	Значення вагового коефіцієнта
1	2	3	4	5
1	Відношення дефіциту/профіциту державного бюджету до ВВП, %	дефіцит державного бюджету / ВВП × 100	Показники виконання Державного бюджету України, Мінфін, експрес-випуск «Валовий внутрішній продукт України» (видання Держстату)	0,2671
2	Дефіцит/профіцит бюджетних та позабюджетних фондів сектору загально-державного управління, % до ВВП	дефіцит сектору загально-державного управління — дефіцит зведеного бюджету / ВВП × 100	Показники виконання Державного бюджету України, Мінфін, World economic outlook, Міжнародний валютний фонд, експрес-випуск «Валовий внутрішній продукт України» (видання Держстату)	0,2482
3	Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, %	доходи зведеного бюджету / ВВП × 100	World economic outlook, Міжнародний валютний фонд, експрес-випуск «Валовий внутрішній продукт України» (видання Держстату)	0,2203
4	Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету, %	обслуговування державного боргу + погашення державного боргу / доходи державного бюджету × 100	Показники виконання Державного бюджету України, Мінфін	0,2644

Джерело: складено авторами за: Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України: наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 р. № 1277. — [Електронний ресурс]: Режим доступу <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-metodichnih-rekomendacii-shodo-rozrahunku-doc168080.html>

безпеки, варто збільшувати кількість показників, щоб детальніше оцінити її стан.

Бюджетна безпека держави — складна та багаторівнева система, оцінювання якої повинно здійснюватися на основі інтегрального показника.

Індекс бюджетної безпеки доцільно розраховувати за наступною формулою:

$$I_{\text{бюдж. безп.}} = \sum a_i I_{\text{гр. } i}, \quad (1)$$

де $I_{\text{бюдж. безп.}}$ — індекс бюджетної безпеки держави;

a_i — вагові коефіцієнти, що визначають ступінь внеску i -ї групи показників в інтегральний індекс бюджетної безпеки;

$I_{\text{гр. } i}$ — інтегральний індекс i -ї групи показників.

Вагові коефіцієнти a_i визначені на основі пріоритетності відповідних критеріїв й індикаторів.

Значення вагових коефіцієнтів групи показників для розрахунку індексу бюджетної безпеки держави наведені у табл. 3.

Таблиця 3

Значення вагових коефіцієнтів групи показників для розрахунку індексу бюджетної безпеки держави

№ п/п	Найменування групи показників	Ваговий коефіцієнт
1	Загальний стан бюджетної безпеки держави	0,35
2	Безпека дохідної частини бюджету	0,17
3	Безпека видаткової частини бюджету	0,17
4	Боргова безпека	0,16
5	Безпека міжбюджетних відносин	0,15

Джерело: Бойко С. В. Науковий твір «Методика оцінювання бюджетної безпеки держави» / С.В. Бойко: Свідectво про реєстрацію авторського права на твір № 45330 від 27.08.2012 р.

У межах кожної з груп показників (загальний стан бюджетної безпеки держави, безпека дохідної частини бюджету, безпека видаткової частини бюджету, боргова безпека, безпека міжбюджетних відносин) визначають інтегральний індекс i -ї групи показників за формулою:

$$I_{\text{гр.}} = \sum b_i x_i, \quad (2)$$

де b_i — вагові коефіцієнти, що визначають ступінь внеску i -го показника в інтегральний індекс; x_i — значення i -го показника.

Індекс дорівнюватиме 1, якщо всі x_i набувають оптимальних значень, і 0 тоді, коли вони знаходяться за межами граничних.

Класифікувати типи бюджетної безпеки держави за наступними значеннями:

до 0,25 — кризовий;

0,25–0,5 — критичний;

0,5–0,75 — нестабільний;

0,75–0,9 — допустимий;

0,9–1 — абсолютний стан бюджетної безпеки.

Показники першої групи визначають загальні умови функціонування бюджетної системи та ступінь забезпеченості бюджетної безпеки держави з урахуванням: своєчасності прийняття Закону України «Про Державний бюджет України» та прогнозування бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди (передбачено Бюджетним кодексом України); частоти внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України»; рівня перерозподілу ВВП через державний бюджет, наявності дефіциту чи профіциту державного бюджету тощо. Ступінь доступності інформації про бюджет є ознакою демократизації суспільства та прозорості здійснення витрат бюджетних коштів, тому вчасність та спосіб її оприлюднення мають бути індикатором бюджетної безпеки.

Значення вагових коефіцієнтів для розрахунку показників I групи наведені у табл. 4.

Друга група показників присвячена визначенню безпеки дохідної частини бюджету за допомогою таких показників: відношення доходів державного бюджету до доходів зведеного бюджету; коефіцієнт зростання рівня доходів державного бюджету; виконання затверджених показників доходів державного бюджету; відношення податкових та неподаткових надходжень до доходів державного бюджету. Значення вагових коефіцієнтів для розрахунку показників II групи наведені у табл. 5.

Третя група показників присвячена визначенню безпеки видаткової частини бюджету. Оскільки видатки здійснюються з бюджетів усіх рівнів, то доцільно визначати відношення видатків державного бюджету до видатків зведеного бюджету, а також коефіцієнт зростання рівня видатків державного бюджету у звітному році порівняно із попереднім. На нашу думку, до індикаторів безпеки видаткової частини бюджету також слід віднести ступінь виконання затверджених показників видатків на соціальний захист

Таблиця 4

Значення вагових коефіцієнтів I групи показників

№ п/п	Назва показника	Тип бюджетної безпеки					Ваговий коефіцієнт
		кризовий	критичний	нестабільний	допустимий	абсолютний	
	Ваговий коефіцієнт	0	0,25	0,5	0,75	1	
1	Своєчасність прийняття Закону України «Про Державний бюджет України», кількість днів прострочення	більше 180	90-180	30-90	до 30	0	0,13
2	Своєчасність прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, кількість днів прострочення	більше 180	90-180	30-90	до 30	0	0,1
3	Частота внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України», кількість внесених змін	більше 10	7-10	5-7	3-5	до 3	0,13
4	Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, %	більше 50	45-50	35-40	30-35	до 30	0,12
5	Коефіцієнт зростання рівня перерозподілу ВВП через зведений бюджет, %	більше 120	110-120	105-110	100-105	до 100	0,1
6	Відношення резервного фонду до видатків загального фонду державного бюджету, %	менше 0,3	0,3-0,5	0,5-0,7	0,7-0,9	1	0,09
7	Відношення дефіциту державного бюджету до ВВП, %	більше 7	5-7	3-5	2-3	до 2	0,11
8	Коефіцієнт зростання рівня дефіциту (профіциту) державного бюджету до ВВП, %	більше 120	110-120	105-110	100-105	100	0,15
9	Ступінь доступності інформації про бюджет (ст. 28 Бюджетного кодексу України) та вчасність її оприлюднення, кількість днів прострочення	більше 180 / відсутнє публічне представлення	90-180 / публічне представлення частини інформації	30-90 / публічне представлення частини інформації	до 30 / публічне представлення всієї інформації	0 / публічне представлення всієї інформації	0,07

Джерело: складено авторами.

Таблиця 5

Значення вагових коефіцієнтів II групи показників

№ п/п	Назва показника	Типи бюджетної безпеки					Ваговий коефіцієнт
		кризовий	критичний	нестабільний	допустимий	абсолютний	
	Ваговий коефіцієнт	0	0,25	0,5	0,75	1	
1	Відношення доходів державного бюджету до доходів зведеного бюджету, %	більше 70	65-70	60-65	55-60	до 55	0,35
2	Коефіцієнт зростання рівня доходів державного бюджету, %	менше 90	90-95	95-100	100	більше 100	0,12
3	Виконання затверджених показників доходів державного бюджету, %	менше 90	90-95	95-100	100	більше 100	0,17
4	Виконання затверджених показників доходів місцевих бюджетів, %	менше 90	90-95	95-100	100	більше 100	0,16
5	Відношення податкових надходжень до доходів державного бюджету, %	більше 75	70-75	65-70	60-65	до 60	0,1
6	Відношення неподаткових надходжень до доходів державного бюджету, %	менше 25	25-30	30-35	35-40	більше 40	0,1

Джерело: складено авторами.

та соціальне забезпечення, які свідчитимуть про стан виконання державою гарантій перед незахищеними верствами населення, та частку капітальних видатків, що свідчить про інноваційно-інвестиційний аспект видатків державного бюджету.

Не менш важливим, на нашу думку, є необхідним до складу показників безпеки видаткової частини бюджету включити відсоток виконання захищених статей видатків. Згідно зі статтею 55 Бюджетного кодексу України, «захищеними видатками бюджету визнаються видатки загального фонду бюджету, обсяг яких не може змінюватися за здійснення скорочення затверджених бюджетних призначень»²⁵⁴, проте щороку окремі захищені статті недостатньо фінансуються. У Державному бюджеті

²⁵⁴Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

України 2013 року на захищені статті видатків не вистачало 18 млрд грн. Інформація про виконання захищених видатків Державного бюджету України не підлягає оприлюдненню, тому не маємо належного інформативного забезпечення та підстав для обчислення відповідного показника безпеки видаткової частини бюджету. Значення вагових коефіцієнтів для розрахунку показників III групи наведені у табл. 6.

Таблиця 6

Значення вагових коефіцієнтів III групи показників

№ п/п	Назва показника	Типи бюджетної безпеки					Ваговий коефіцієнт
		кризовий	критичний	нестабільний	допустимий	абсолютний	
	Ваговий коефіцієнт	0	0,25	0,5	0,75	1	
1	Відношення видатків державного бюджету до видатків зведеного бюджету, %	менше 45	45-50	50-55	55-60	більше 60	0,21
2	Коефіцієнт зростання рівня видатків державного бюджету, %	менше 90	90-95	95-100	100	більше 100	0,12
3	Виконання затверджених показників видатків державного бюджету, %	менше 85	85-90	90-95	95-100	100 та більше	0,33
4	Відношення капітальних видатків до видатків державного бюджету, %	менше 4	4-6	6-8	8-10	більше 10	0,17
5	Виконання затверджених показників видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення, %	менше 90	90-95	95-100	100	більше 100	0,17

Джерело: складено авторами.

Четверта група показників повинна характеризувати боргову безпеку держави з визначенням відношення загального обсягу державного боргу до ВВП та коефіцієнта зростання цього показника. З урахуванням можливості покриття дефіциту бюджету як за рахунок зовнішніх, так і внутрішніх запозичень, доцільно визначати частку покриття дефіциту державного бюджету за рахунок кожного з джерел. Надмірне боргове навантаження на бюджет може негативно впливати на достатнє фінансування видатків бюджету. Значення вагових коефіцієнтів для розрахунку показників IV групи наведені у табл. 7.

Таблиця 7

Значення вагових коефіцієнтів IV групи показників

№ п/п	Показники	Тип бюджетної безпеки					Ваговий коефіцієнт
		кризовий	критичний	нестабільний	допустимий	абсолютний	
	Ваговий коефіцієнт	0	0,25	0,5	0,75	1	
1	Відношення загального обсягу державного та гарантованого державою боргу до ВВП, %	більше 60	50-60	40-50	30-40	до 30	0,15
2	Коефіцієнт зростання загального обсягу державного боргу до ВВП, %	більше 110	110-100	90-100	80-90	менше 80	0,11
3	Покриття дефіциту бюджету за рахунок зовнішніх запозичень, %	більше 60	50-60	40-50	30-40	до 30	0,09
4	Покриття дефіциту бюджету за рахунок внутрішніх запозичень, %	до 40	40-50	50-60	60-70	більше 70	0,09
5	Різниця між номінальною ставкою обслуговування державного боргу і темпами зростання номінального ВВП	менше -2	-2-0	0-1	1-5	5 та більше	0,1
6	Частка боргу, номінованого в іноземній валюті, у загальній величині боргу	більше 55	50-55	45-50	40-45	до 40	0,07
7	Індекс зміни офіційного курсу національної грошової одиниці до долара США	більше 30	10-30	5-10	3-5	менше 3	0,11
8	Виконання затверджених показників видатків на погашення та обслуговування державного боргу, %	менше 85	85-90	90-95	95-100	100 та більше	0,1
9	Відношення платежів за державним боргом до видатків державного бюджету, %	більше 15	12-15	10-12	5-10	до 5	0,08
10	Кредитний рейтинг державних цінних паперів України (прогноз)	Негативний	Негативний	Стабільний	Позитивний	Позитивний	0,1

Джерело: складено авторами.

Значення вагових коефіцієнтів для розрахунку показників V групи, які представлені коефіцієнтами зростання доходів та видатків місцевих бюджетів, рівнем виконання затверджених показників доходів та видатків місцевих бюджетів, відношенням трансфертів з державного бюджету до доходів місцевих бюджетів, питомою вагою дотацій вирівнювання в структурі міжбюджетних трансфертів та податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів, наведені у табл. 8.

Таблиця 8

Значення вагових коефіцієнтів V групи показників

№ п/п	Назва показника	Типи бюджетної безпеки					Ваговий коефіцієнт
		кризовий	критичний	нестабільний	допустимий	абсолютний	
	Ваговий коефіцієнт	0	0,25	0,5	0,75	1	
1	Коефіцієнт зростання видатків місцевих бюджетів	менше 90	90-95	95-100	100	більше 100	0,11
2	Коефіцієнт зростання доходів місцевих бюджетів без урахування трансфертів	менше 90	90-95	95-100	100	більше 100	0,11
3	Виконання затверджених показників видатків місцевих бюджетів, %	менше 85	85-90	90-95	95-100	100 та більше	0,13
4	Виконання затверджених показників доходів місцевих бюджетів без урахування трансфертів, %	менше 85	85-90	90-95	95-100	100 та більше	0,13
5	Відношення трансфертів з державного бюджету до доходів місцевих бюджетів, %	більше 60	55-60	50-55	45-50	до 45	0,17
6	Питома вага дотацій вирівнювання в структурі міжбюджетних трансфертів, %	більше 50	45-50	40-45	35-40	до 35	0,18
7	Питома вага податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів без урахування трансфертів, %	більше 85	80-85	75-80	65-70	до 65	0,17

Джерело: складено авторами.

Отже, індекс бюджетної безпеки являє собою інтегральний показник. Основними показниками, які визначають стан бюджетної безпеки держави, є: своєчасність прийняття та частота внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України»; рівень

перерозподілу ВВП через державний бюджет; відношення дефіциту державного бюджету до ВВП, відношення доходів державного бюджету до доходів зведеного бюджету; виконання затверджених показників державного бюджету; коефіцієнт зростання основних показників виконання бюджету, порівнюючи з даними попереднього року; відношення загального обсягу державного боргу до ВВП тощо. Визначення індексу бюджетної безпеки повинно стати обов'язковим елементом бюджетного планування та прогнозування, а також інструментом моніторингу за станом бюджетної безпеки.

1.3.3. Оцінка сучасного стану бюджетної безпеки держави в контексті розвитку бюджетної системи України в умовах глобалізації

Для оцінювання стану бюджетної безпеки побудуємо допоміжні таблиці з фактичними значеннями показників (табл. 8, 10, 13, 16, 18), таблиці зі значеннями за типами бюджетної безпеки та значеннями, скорегованими на ваговий коефіцієнт (табл. 9, 12, 15, 17, 19).

Фактичні значення показників I групи бюджетної безпеки у 2008–2013 рр. наведені у табл. 9.

Свечасність прийняття Закону України «Про Державний бюджет України» вважаємо першим індикатором загального стану бюджетної безпеки держави. Невчасне прийняття Закону України «Про Державний бюджет України» робить неможливим вчасне прийняття рішень про місцеві бюджети. У разі несвоечасного прийняття Закону України «Про Державний бюджет України» та набрання ним чинності обмеження поширюються на дохідну та видаткову частини:

1) витрати Державного бюджету України можуть здійснюватися лише на бюджетні програми, бюджетні призначення щодо яких встановлені законом про Державний бюджет України на попередній бюджетний період та одночасно передбачені у проекті закону про Державний бюджет України на наступний бюджетний період, за якими повністю зберігаються цільові обмеження;

2) щомісячні бюджетні асигнування загального фонду Державного бюджету України сумарно не можуть перевищувати 1/12 обсягу бюджетних призначень, визначених законом про Державний бюджет України на попередній бюджетний період;

Таблиця 9

Фактичні значення показників I групи (загальний стан бюджетної безпеки держави) бюджетної безпеки України у 2008–2013 рр.

№ п/п	Показники	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	Своєчасність прийняття Закону України «Про Державний бюджет України», кількість днів прострочення	28	26	117	23	22	6
2	Своєчасність прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, кількість днів прострочення	–	–	–	–	104	не прийнято
3	Частота внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України», кількість внесених змін	12	14	14	22	38	19
4	Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, %	31,4	29,9	29,1	30,6	31,6	30,43
5	Коефіцієнт зростання рівня перерозподілу ВВП через зведений бюджет, %	102,81	95,35	97,32	105,15	103,17	96,39
6	Відношення резервного фонду до видатків загального фонду державного бюджету, %	1,03	0,51	0,62	0,44	0,42	0,40
7	Відношення дефіциту державного бюджету до ВВП, %	-1,32	-3,90	-5,90	-1,80	-3,79	-4,45
8	Коефіцієнт зростання рівня дефіциту(профіциту) державного бюджету до ВВП, %	95,32	296,34	151,28	30,51	210,40	117,44
9	Ступінь доступності інформації про бюджет (ст. 28 Бюджетного кодексу України) та вчасність її оприлюднення, кількість днів прострочення	публ. пред-став.	публ. пред-став.	публ. пред-став.	публ. пред-став.	публ. пред-став.	публ. пред-став.

Джерело: складено за даними Законів України: «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України», «Про Державний бюджет України на 2009 рік», «Про Державний бюджет України на 2010 рік», «Про Державний бюджет України на 2011 рік», «Про Державний бюджет України на 2012 рік», «Про Державний бюджет України на 2013 рік», матеріалами Національного банку України, Міністерства фінансів України, Державного казначейства України, Державної служби статистики України

3) забороняється здійснювати витрати в частині капітальних видатків та надання кредитів з бюджету, крім капітальних видатків, пов'язаних з ліквідацією аварій на об'єктах соціально-культурної сфери, житлового господарства, а також витрат, пов'язаних із введенням воєнного чи надзвичайного стану, оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації та виділенням коштів з резервного фонду державного бюджету;

4) забороняється здійснювати державні запозичення в обсязі, що перевищує обсяг витрат на погашення державного боргу у відповідний період, державні гарантії не надаються;

5) перерахування дотацій вирівнювання з державного бюджету місцевим бюджетам та коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, здійснюється відповідно до обсягів, визначених у проекті закону про Державний бюджет України, поданому Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України.

Важливість вчасного прийняття Закону України «Про Державний бюджет України» проявляється також у соціальному аспекті та має вплив на стан соціальної безпеки держави, оскільки саме державним бюджетом визначаються розміри соціальних стандартів та соціальних гарантій, у тому числі прожиткового мінімуму, мінімальної заробітної плати, пільг, компенсацій і гарантій населенню. У разі несвочасного прийняття Закону України «Про Державний бюджет України» розміри та умови застосовуються ті, що діяли у грудні попереднього бюджетного періоду. Активні реформи у бюджетній системі і політиці цілого ряду країн продемонстрували, наскільки важливими є зміни в сучасних технологіях ухвалення бюджетних рішень, що скорочують часовий період, протягом якого відбувається перехід до якісно нового стійкого стану²⁵⁵.

За період 1992-2014 рр. лише у 2004 р. було вчасно прийнято відповідний закон. Типовим для вітчизняної бюджетної системи є прийняття Закону України «Про Державний бюджет України» до 31 грудня, тобто прострочення до 30 днів (2008 р. — 28 днів прострочення, 2009 р. — 26 днів, 2011 р. —

²⁵⁵ Див.: Актуальные проблемы развития налоговой системы России в первом десятилетии XXI века: монография / под ред. Л. И. Гончаренко. — 2-е изд. испр. — М.: Фин. ун-т, 2012. — 263 с.

23 дні, 2012 р. — 22 дні, 2013 р. — 6 днів). У 2010 р. за показником своєчасності прийняття закону про державний бюджет можна визначити тип як критичний: 117 днів прострочення, тобто до 27 квітня держава не мала фінансового плану.

Прийняття прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди вважаємо необхідним заходом у системі бюджетного прогнозування та планування. У 2012 р. була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України «Про схвалення Прогнозу Державного бюджету України на 2013 і 2014 роки» № 318, проте кількість днів прострочення становить 104; у 2013 р. відповідна постанова прийнята не була та прогнозні дані на 2014–2015 рр. відсутні.

Бюджетна безпека держави не може бути повною мірою забезпечена у разі відсутності стабільного законодавства, яке формує інституціональне середовище функціонування бюджетної системи. Зміни вносяться у податкове, митне та бюджетне законодавство настільки часто, що унеможливають реалізацію бюджетних відносин на нормальному рівні, ефективного функціонування інститутів системи. Так, у прийнятті 2010 р. Бюджетний та Податковий кодекси внесено²⁵⁶ та 68²⁵⁷ змін, відповідно. У закон про державний бюджет 2010 р. внесено 14 змін та доповнень²⁵⁸, 2011 р. — 22²⁵⁹, 2012 р. — 38²⁶⁰, 2013 р. — 19²⁶¹, 2014 р. — 10²⁶².

²⁵⁶Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

²⁵⁷Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

²⁵⁸Про Державний бюджет України на 2010 рік: Закон України від 27.04.2010 № 2154-VI: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2154-17>.

²⁵⁹Про Державний бюджет України на 2011 рік: Закон України від 23.12.2010 № 2857-VI: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2857-17>.

²⁶⁰Про Державний бюджет України на 2012 рік: Закон України від 22.12.2011 № 4282-VI: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4282-17>.

²⁶¹Про Державний бюджет України на 2013 рік: Закон України від 06.12.2012 № 5515-VI: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5515-17>.

²⁶²Про Державний бюджет України на 2014 рік: Закон України від 16.01.2014 № 719-VII: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/719-18>.

Важливість його формування визначається тим, що інституціональне середовище бюджетної системи включає правила гри і контролю, які реалізуються через ділові практики, тобто реальні події ділового життя в процесі реалізації бюджетної політики. У випадку, коли країна досягає досконалого інституціонального середовища створюються умови «правової демократії», яка забезпечує більш високі темпи економічного зростання, а відповідно і бюджетних надходжень, а головне — демонструє здатність експортувати капітали, знання і у рідких випадках (за наявності волі) — навіть ефективні інститути²⁶³. В кожній окремо взятій країні що має свої особливості, проте найважливішими його складовими виступають правила соціального життя суспільства, функціонування його політичної сфери, базові правові норми — Конституція, Бюджетний кодекс України, бюджетні закони тощо. Вся гамма цих складових інституціонального середовища вимагає тривалого часу досягнення повноти його наповнення. Цей процес вимагає елементів адміністрування у примусі до виконання, поширення нових прецедентних зразків. Для оцінки якості інституціонального середовища виділяють дві такі його характеристики: щільність та ієрархічна структура.

В умовах глобалізації процес формування ефективного інституціонального середовища вимагає необхідності враховувати, що показником інституціональної насиченості слугує відчуття учасників бюджетного процесу достатньої міри регулювання відносин між інституційними структурами архітектури системи²⁶⁴. Щодо інституціонального середовища бюджетної системи України, то найслабшою його ланкою щільності є забезпечення взаємодії і координації ефективної реалізації завдань регіональної бюджетної політики²⁶⁵. Виходячи з того,

²⁶³Май В. Институциональные предпосылки современного экономического роста / В. Май, К. Яновский, Д. Маслов. — М.: ИЭПП, 2007. — С. 83.

²⁶⁴Устинова Н. Г. Трансакционные издержки в условиях трансформации институциональной среды / Н.Г. Устинова // Новый университет. Серия «Экономика и право». — 2012. — № 5 (15) — С. 12; Борода М. Місцевий розвиток орієнтований на громаду: умови та перешкоди / М. Борода, О. Татаревський, І. Шевляков. — К.:Оптіма, 2011. — 57 с.

²⁶⁵Усков І. В. Бюджетне регулювання в умовах розвитку системи місцевих фінансів / І. В. Усков // Экономика и управление. — 2012. — №3. — С. 63–68.

що інститути бюджетної системи утворюють гнучку підтримувальну структуру, яка змінюється під впливом практичної дії, можна виділити наступні закономірності зміни інституціонального середовища і його щільності:

- цілеспрямовані зміни формальних бюджетних інститутів як складової частини інституціонального середовища системи, зазвичай в якийсь час починають стримувати його вектор розвитку в цілому — зміна щільності інституційного середовища є результатом взаємодії індивідів, які об'єднані в групи спеціальних інтересів;
- ефективність дії зі зміни щільності інституціонального середовища функціонування бюджетної системи має розглядатися із поправкою на інертність еволюційних змін неформальних інститутів.

Світовий досвід функціонування бюджетних систем в умовах досконалого національного інституціонального середовища свідчить про те, що воно сприяє їх виходу з інституціональних пасток, які породжені процесом глобалізації і мають самопідтримувальний характер: бюрократична і корупційна пастки. Результатом цих «м'яких бюджетних обмежень»²⁶⁶ є виштовхування із «клубного блага» і позбавлення державної підтримки більш успішних, освічених, мотивованих на кінцевий результат підприємців, які готові і здібні моделювати сучасне інноваційне національне середовище в умовах глобалізації; пастка неосвіченості, яка є наслідком недостатнього бюджетного забезпечення освіти усіх рівнів, може призвести до серйозних бар'єрів руху країни до економіки знань, в тому числі і на шляху покращення менеджменту державними фінансами. За більш освічених працівників інституціональних структур бюджетної системи підвищуються стандарти вітчизняного бю-

²⁶⁶Мягкие бюджетные ограничения властей: теория, практика и выводы для России / М. Винью, П. Кадочников, С. Синельников-Мурылев, И. Трунин, С. Четвериков // Экономическая политика. — 2006. — № 2. — С. 180–208: [Электронный ресурс]: Режим доступа: http://www.iep.ru/files/text/policy/2006_07/sinelnikov.pdf ; Проблемы мягких бюджетных ограничений российских региональных властей. / Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований / С. Синельников-Мурылов, П. Кадочников, И. Трунин, С. Четвериков, М. Виньо. — М.: ИЭПП, 2006. — 300 с.: [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://www.ane.ru/files/pubs/sinelnicov/sorr.pdf>

джетного сектору і відповідно навпаки²⁶⁷; пастка Істерлі²⁶⁸, коли бідні знижують продуктивність, а невеличка частина багатих демонструє престижне споживання, вседозволеність, які згубно впливають на широкі верстви населення, включаючи і учасників бюджетного процесу. Вихід — скорочення податків на виробництво і збільшення прогресивного оподаткування споживання. Пастка інерційної ментальності — це сукупність неформальних правил і негативних рутин (образ мислення, спосіб тощо) реагування на зміни, які є перепорою для формування інноваційної поведінки, інноваційної «економічної ментальності»²⁶⁹ учасників бюджетного процесу.

Як свідчить світовий досвід, будь-які намагання мінімізувати витрати інституціональної адаптації, що породжені пастками, вимагають зусиль здорової частини суспільства і системного його формування²⁷⁰. Завдяки його щільності має бути подолана залежність від попереднього розвитку, коли «фактична непокора соціальним нормам, порушення нових формальних правил стає новим неформальним правилом»²⁷¹, та значного зменшення «білих плям» у законодавстві, що призводить у діловій практиці до довільного трактування правових норм і, як наслідок, до зловживань і корупції в глобальних масштабах.

Щільність національного інституціонального середовища функціонування бюджетної системи змінює і його якість.

²⁶⁷Арецьки Р. Степени развития. Новое данные показывают, что чем лучше образовательная подготовка государственных служащих, тем более высоких экономических результатов добивается страна / Р. Арецьки, М. Квинтин // Финансы и развитие. — 2013, Март. — С. 44: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://ht-cap.com/wp-content/uploads/2012/12/Степени-развития.pdf> .

²⁶⁸Манохина Н. В. Институциональное управление в инновационной среде / Н. В. Манохина, Н. В. Мирошниченко, Н. Г. Устинова: монография. — Саратов: СГСЭУ, 2011. — 250 с.

²⁶⁹Олейник А. Н. Институциональная экономика: учеб. пособ. / А. Н. Олейник. — М.: ИНФРА-М, 2002. — С. 402.

²⁷⁰Мирошниченко Н. В. Модернизационные ловушки: институциональный аспект / Н. В. Мирошниченко // Новый университет. Серия «Экономика и право». — 2012. — № 5. (15). — С. 5: [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://www.universityjournal.ru/docs/EP_S_2012.pdf .

²⁷¹Ильич О. А. Институциональная среда взаимодействия государства и частного бизнеса / О. А. Ильич // Экономика и управление. — 2011. — № 1. — С. 65.

Незважаючи на те, що це багатокритерійне поняття, проте, саме щільність інституціонального середовища бюджетного процесу сприяє покращенню основних його критеріїв: справедливості, розподілу багатства в країні (коефіцієнт Джинні)²⁷², індекс економічної свободи, на який впливають «фіскальний тягар» і «державні інтервенції». Інституціональне середовище бюджетної системи «здійснює тиск на бюджетну політику держави. Будь-які зміни у політиці держави мають відбуватися синхронно зі змінами інституціонального середовища, чи меншою мірою враховувати його стан»²⁷³. Інституціональне середовище породжує стимули розвитку (флуктуації)²⁷⁴, адаптує бюджетну систему до суспільних змін національної економіки і зовнішнього соціального середовища в умовах глобалізації²⁷⁵. Без зміни національного інституціонального середовища неможливо змінити траєкторію розвитку бюджетної системи в умовах глобалізації²⁷⁶, поєднати у бюджетній політиці діяльність її інституціональних структур на макрорівні стимулами на макрорівні²⁷⁷. Глобалізація для інституціональних структур бюджетної системи створює особливого роду матрицю

²⁷²Див.: Вахтина М. А. Роль социальных институтов в обеспечении справедливости в современной рыночной экономике / М. А. Вахтина // Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований). — 2013. — Т.5. — № 2. — С. 64–68; Малкина М. Ю. Три основных подхода к проблеме эквивалентности в распределении доходов в современной рыночной экономике: сравнительный анализ / М. Ю. Малкина // Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований). — 2013. — Т.5. — № 1. — С. 21–41.

²⁷³Лисяк Л. В. Бюджетна політика держави в умовах сучасного інституціонального середовища / Л. В. Лисяк // Научные труды ДонНТУ. Серия: Экономическая. — 2008. — Вып. 34–2. — С. 167.

²⁷⁴Тойнби А. Постигание истории: Сборник / А. Тойнби / Пер. с англ. / Сост. Огурцов А. В. — М.: Наука, 1991. — С. 127–167.

²⁷⁵Ляшенко В. И. Регулирование развития экономических систем: теория, режимы, институты: монография / В. И. Ляшенко. — Донецк: ДонНТУ, 2006. — С. 61.

²⁷⁶Норт Даглас Институти, інституційна зміна та функціонування економіки / Даглас Норт / Пер. з англ. І. Дзюб. — К.: основи, 2000. — С. 29.

²⁷⁷Leith C. Fiscal Stabilisation Policy) and Fiscal Institutions / C. Leith, S. Wren-Lewis // World Economy and Finance. WEF 0007, March 2006. London, Birkbeck, University of London, 2006. — 24 p.: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.worldeconomyandfinance.org/Old%20Site/Working%20Paper%20PDFs/WEF0007.pdf>

економічної поведінки учасників бюджетного процесу, яка визначає основний напрям її розвитку і швидкість інституціональних змін, а також ті орієнтири, на основі яких відбувається формування і добір найбільш ефективних і економічних, і соціальних інститутів²⁷⁸.

Слід відмітити, що удосконалення ефективного інституціонального середовища функціонування бюджетної системи невіддільне від формування ефективного загального інституціонального середовища розвитку економіки країни та її безпеки в умовах глобалізації. Інститути середовища є неоднорідними. Одні регламентують певні дії суб'єктів економіки, інші визначають механізм підтримки і примусу до виконання цих правил²⁷⁹, тому необхідна не кількість і складність, а системність і збалансованість інститутів у глобальному інституціональному середовищі. Саме їх дисбаланс став основною причиною поглиблення протиріч у процесі формування і реалізації ефективної бюджетної політики в Україні.

Інституціональне середовище функціонування бюджетної системи України в умовах глобалізації фінансової системи знаходиться ще в стадії становлення. В нових умовах цивілізаційного розвитку особливого значення набуває досягнення відповідності неформальних і формальних правил, тобто їх стискування. З досвіду розвинених країн можна стверджувати, що у значних випадках неформальні правила стають джерелом формальних норм і стандартів. Рівень взаємодоповненості і стискування формальних і неформальних правил впливає на рівень конфлікту правил і трансакційних витрат на здійснення відносин із приводу використання бюджетних коштів, що є важливим фактором державної безпеки. У самій системі може виникнути загроза стимулів до продуктивного розвитку країни.

²⁷⁸Белокрылова О. С. Институциональные особенности распределения доходов в переходной экономике: монография. / О. С. Белокрылова, В. В. Вольчик, А. А. Муратов. — Ростов-на-Дону: Изд-во РГУ, 2000. — 111 с.: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://ie.boom.ru/book/content/htm>; Єфіменко Т. Институціональне регулювання економічного розвитку / Т. Єфіменко // Економіка України. — 2011. — № 1. — С. 16–26.

²⁷⁹Б'юкенен Дж. М. Суспільні фінанси і суспільний вибір: два протилежні бачення держави / М. Дж. Б'юкенен, Р.А. Макгрейв: пер. з англ. А.В. Іщенко; наук. ред. С. Слухай — К.: Вид. Дім «КМ Академія», 2004. — С. 9.

Щоб уникнути цього, ми підтримуємо підходи українських інституціоналістів про необхідність вирощування інститутів та створення інституціонального середовища на ґрунті національної економіки і адаптацію та творче застосування у вітчизняних умовах іноземних інститутів²⁸⁰. Держава має взяти на себе функцію визначення «правил гри» для усіх учасників бюджетного процесу. Без ефективної системи формальних правил не може існувати ні одна функціональна система, включаючи і бюджетну. Інституціональні структурні утворення країни, які функціонують згідно з правилами, процедурами, нормами, визначеними інститутами визначають інституціональну архітектуру її бюджетної системи.

У сучасному цивілізаційному просторі існує три моделі держави («невидимої руки» — більшість країн Східної Європи; «допомогаючої руки» — КНР, Південна Корея, Сінгапур; «грабуючої рука» — більшість пострадянських республік)²⁸¹. В цих умовах досконале інституціональне середовище необхідне, щоб, по-перше, змінити статус інституціональних структур бюджетної системи — із використання їх для отримання ренти в інститут допомоги і розвитку, а по-друге, посилити контроль за «групою, яка керує» («вища ланка» бюрократії в системі) щодо зловживань у використанні владних та інших повноважень для отримання ренти. Адже влада, підкреслює Е. Тоффлер, — «це не конкретне явище, а аспект усіх без винятку відносин між людьми»²⁸². Досконале інституціональне національне середовище сприятиме переходу бюджетної системи

²⁸⁰Чухно А. А. Сучасна інституціональна теорія та фінансова наука / А. А. Чухно, П. М. Леоненко, П. І. Юхименко // *Фінанси України*. — 2012. — № 8. — С. 42.

²⁸¹Shleifer A. *The Grabbing Hand: Government Pathologies and their Cures* / A. Shleifer, R. Vishny. — Harvard University Press, 1999. — 275 p.: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://ez2www.com/go/php3?site=book&go=06743558872>; Левин С.Н., Сурцева А.А. Государство с преобладанием контрактных начал: методология анализа и проблемы его формирования в России / С.Н. Левин, А.А. Сурцева // *Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований)*. — 2010. — Том.2. — № 3. — С. 45.

²⁸²Тоффлер Элвин. *Метаморфозы власти: Знание, богатство и сила на пороге XXI века: научное издание* / Э. Тоффлер: науч. ред. и авт. предисл. П.С. Гуревич: Пер. с англ. Белокосков В.В. и др. — М.: Изд-во АСТ, 2001. — С. 574.

із «сірої» (неформальні взаємодії бізнесу і влади) і частково «чорної» зон (неформальні корупційні мережі з використанням службового становища) на «білу зону» (формалізована практика взаємодії влади і бізнесу)²⁸³ на основі приведення у відповідність виконання окремими її ланками функцій з виробництва суспільних благ і забезпечення соціальних гарантій, і законними джерелами їх фінансування та узгодження розподілу прав і обов'язків між державою і бізнесом із процесами перерозподілу повноважень в рамках державної ієрархії.

Чітко визначені державою «правила гри» у бюджетній системі виступають як правила контролю і захисту, які забезпечують гарантію виконання Закону про бюджет поточного року і захист отримувачів бюджетних коштів від корупції, що безпосередньо пов'язано з її безпекою. Держава у цій архітектоніці бюджетної системи виступає страховиком і гарантом бюджетних інвестиційних потоків, а також силою, яка захищає від зловживань у використанні бюджетних коштів²⁸⁴. В умовах фінансової економіки критерій ефективності існуючої архітектоніки бюджетної системи необхідно пов'язувати з інкрементним характером змін, які проходять внаслідок використання бюджетних коштів — приростний характер економіки і зростання добробуту населення країни. Держава має слідкувати за дотриманням не тільки формальних правил, але і підтримувати ті правила самоорганізації окремих ланок бюджетної системи в умовах глобалізації фінансів, які довели свою ефективність (з погляду зниження витрат учасників бюджетного процесу), оскільки зрештою саме ці правила слугують джерелом і для формальних правил. Як відмічає Д. Норт, «одна з основних функцій неформальних обмежень полягає в тому, щоб модифікувати, доповнювати або розширювати формальні правила»²⁸⁵.

²⁸³Курбатова М.В. Деформализация правил взаимодействия власти и бизнеса на региональном и муниципальном уровнях / М.В. Курбатов, С.Н. Левин // Вопросы экономики. — 2005. — № 10. — С. 110–131

²⁸⁴Зингалес Л. Спасение капитализма от капиталистов. Скрытые силы финансовых рынков — создание богатства и расширение возможностей / Л. Зингалес. — М.: Институт комплексных стратегических исследований, ТЕИС, 2004. — С. 374.

²⁸⁵Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт; Пер. с англ.: Нестеренко А. Н. — М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. — С. 114.

В умовах глобалізації фінансової системи у бюджетній системі, неповнота інституціонального середовища призводить до використання нецільовим чином її інститутів, коли мотиви і характер мають мало загального із задумом призначення і змістом цього інституту. В загальній її архітектоніці корисні інститути для бюджетної системи набувають якості суспільних благ, які скорочують трансакційні витрати і таким чином підтримують виробництво й обмін, достатній рівень соціальних послуг населення зміцнюють національну безпеку держави. Глобалізація створює умови, коли, ці ж інститути за інших умов непередбаченим чином впливають на стимули і поведінку учасників бюджетного процесу, знаходять можливості особистої вигоди із нецільового використання національних інститутів. Така загроза може виходити від інсайдерів, яким суспільство довіряє експлуатацію інституту, але не здатне ефективно контролювати їх діяльність. Можливе захоплення їх з зовні групою інтересів, тим самим перетворення його з універсального і загальнодоступного суспільного блага на «клубне благо», що використовується в інтересах групи, яка підкорила інститут. Про це відмічав ще в середині 60-х рр. ХХ ст. М. Олсон²⁸⁶, про це він нагадує й нині для держав, подібних Україні²⁸⁷.

В умовах невизначеності «клубне благо» у бюджетній системі набуває широкого масштабу, тоді здатність інституту виконувати свою основну функцію втрачається, і в такому випадку, як показують дослідження, вона не дає очікуваного результату в економічному розвитку²⁸⁸, що підриває національну економічну безпеку держави. Проте, створення інститутів позитивно впливає на темпи економічного зростання в динаміці. Причому, вплив якості інститутів на економічне зростання є більшим в

²⁸⁶Olson M. The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups / M. Olson. — Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965. — 186 p. (Twentieth printer, 2002): [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://outsidethetext.com/archive/Olson.pdf>.

²⁸⁷Олсон М. Власть и процветание: Перерастая коммунистические и капиталистические диктатуры / М. Олсон / Пер. с англ. Б. Пинскера. — М.: Новое издательство, 2012. — 212 с.

²⁸⁸Див.: Algan Y. Trust, Institutions and Economic Development / Y. Algan, P. Cahue. — Institutions and Economic Development. Handbook of Economic Growth. — VOL. 1A — 2013 (Amsterdam: North-Holland, 2013). — 86 p.: [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://econ.sciences-po.fr/sites/default/files/file/yann%20algan/HB_FinalVersion1.pdf.

країнах, що розвиваються, ніж у розвинутих країнах (зростання якості інститутів на 1 бал здатне забезпечити додатково приблизно 0,73% зростання ВВП в країнах, що розвиваються, тоді як в розвинутих країнах лише приблизно 0,46%)²⁸⁹.

Формування бюджету пов'язане з необхідністю розподілу частини вартості ВВП. Його централізація завжди була невід'ємною частиною бюджетних відносин та рівень централізації в усі часи залишається дискусійним. Раніше нами визначено: «якщо рівень централізації буде досить низьким, то держава не отримуватиме коштів у обсязі, який забезпечить фінансування видатків. І навпаки, занадто високий рівень централізації валового внутрішнього продукту призводитиме до зниження загального рівня економічної активності в державі внаслідок втрати зацікавленості й мотивації до праці та інвестування»²⁹⁰. Протягом 1992–2014 рр. не існувало чіткої тенденції щодо частки ВВП, яка перерозподіляється через доходи зведеного бюджету. Вона значно коливалась: у 1992 р. становила 24,4%, у 1994 р. — 43,5, у 1999 р. — 25,2, у 2010 р. — 28,73%.

На підставі статистичних даних можна виділити кілька етапів, протягом яких змінювалися тенденції перерозподілу ВВП через доходи бюджету:

- перший етап: 1992-1994 рр. — поступове збільшення частки доходів бюджету у ВВП від 24,4% у 1992 р. до 43,5% у 1994 р.;
- другий етап: 1995-1999 рр. — різке зменшення частки доходів бюджету у ВВП спостерігалось в 1995 р. — до 38%, темп зниження становив 12,6%. У 1997 р. частка доходів бюджету у ВВП зменшилася до 30,1%, у 1998 р. — до 28,2, а в 1999 р. — до 25,2% .;
- третій етап: 2001-2003 рр. — у цілому за даний період частка доходів бюджету у ВВП мала тенденцію до збільшення (від 26,9 до 28,2%);
- четвертий етап: 2004-2013 рр. — частка доходів бюджету у ВВП протягом цього періоду перебувала в межах

²⁸⁹Yinglam K. Institutions and Economic Development / K. Yinglam // The University of Birmingham, 2010. — P. 227-231: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://etheses.bham.ac.uk/133/1/Lam11PhD.pdf> .

²⁹⁰Бюджетна система : підруч. / за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. — К.: Центр навч. літератури ; Тернопіль: Екон. думка, . 2012. — С. 29.

27–31%. Таким чином, для України характерним протягом останніх років є рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет — близько 30%.

У рівнях перерозподілу ВВП в країнах — членах ЄС спостігається певна диференціація²⁹¹. Лідерами за цим показником серед країн Європи у 2013 р. були Данія, Фінляндія, Франція, Швеція, Бельгія. Частка ВВП, що перерозподіляється через бюджети згаданих країн, перевищує 50%. Традиційно найбільшим рівнем перерозподілу ВВП через бюджетну систему характеризується Швеція.

Від 40 до 50% ВВП перерозподіляється через бюджети у Греції, Словенії, Австрії, Італії, Угорщині, Португалії, Нідерландах, Німеччині, Люксембурзі, Чехії, Хорватії. Найменшу частку доходів у ВВП мають Латвія, Литва, Польща — у середньому 32-35%. Зведений показник по ЄС-28 становив 45,3%, по Єврозоні — 46,5%.

Динаміка рівня перерозподілу ВВП через зведений бюджет свідчить про посилення або, навпаки, зменшення податкового тиску на економіку та суспільство. Недоліком бюджетної системи України є відсутність єдиної тенденції до динаміки рівня перерозподілу ВВП через бюджет. Для 2009–2010 рр. характерним було зменшення перерозподілу ВВП, для 2011–2012 рр. — збільшення показників перерозподілу. Наприклад, ЄС визначило курс на підвищення рівня перерозподілу: 2010 р. — 44,1%, 2011 р. — 44,6%, 2012 р. — 45,3%²⁹². Сучасна світова фінансова наука вважає, що рівень перерозподілу в майбутньому зменшуватися не буде, а в більшості країн, навпаки, зростатиме.

Для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не можуть бути передбачені під час складання проекту бюджету, формується резервний фонд. Непередбачені видатки з Державного бюджету України здійснюються відповідно до причин походження подій та їх рівнів, встановлених Національним класифікатором ДК 019:2010

²⁹¹Government finance statistics: [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_finance_statistics#Government_revenue_and_expenditure.

²⁹²Government finance statistics: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-EK-13-002>; Сидорова Е.А. Особенности бюджетной политики в Европейском Союзе / Е.А. Сидорова. — М.: ИМЭМО РАН, 2012. — 129 с.

«Класифікатор надзвичайних ситуацій»²⁹³, відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету»²⁹⁴ та згідно із Порядком фінансування робіт із запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій та їх наслідків²⁹⁵.

Ст. 24 Бюджетного кодексу визначено граничний розмір резервного фонду — не більше 1 відсотка обсягу видатків загального фонду бюджету²⁹⁶. Частка резервного фонду у видатках загального фонду державного бюджету у 2009-2013 рр. перебувала у межах, визначених чинним законодавством. Бюджетні призначення за КПКВК 3511030 «Резервний фонд» у 2009 р. затверджені в обсязі 1000 тис. грн, 2010 р. — 1 500 тис. грн, 2011 р. — 1300 тис. грн, 2012 р. — 1500 тис. грн, 2013 р. — 1500 тис. грн.

Негативним явищем для вітчизняної бюджетної безпеки є її незбалансованість. Дефіцит бюджету набув статусу хронічного з 2003 р. та до 2013 р. збільшився у 127 разів (0,5 млрд грн у 2003 р. проти 63,6 млрд грн у 2013 р.). Номінальні показники дефіциту державного бюджету збільшувалися швидкими темпами, особливо слід відмітити 2007, 2009 та 2012 рр. Зростання протягом цих років становило 2,1; 2,6 та 2,2 разів відповідно. Збалансованість — це одна з вимог ефективного функціонування бюджетної системи, на що звертав увагу ще С.Ю. Вітте. На його думку, у випадку виникнення дефіциту бюджетів необхідно під час складання бюджету вказати джерела його покриття.

²⁹³Національний класифікатор ДК 019:2010 «Класифікатор надзвичайних ситуацій»: Наказ Держспоживстандарту України 11.10.2010 N 457: [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://lawburo.ucoz.ua/index/klasifikator_nadzvichajnikh_situacij_dk_019_2010/0-128.

²⁹⁴Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету: Постанова Кабінет Міністрів України від 29 березня 2002 р. № 415: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/415-2002-%D0%BF>.

²⁹⁵Про затвердження Порядку фінансування робіт із запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 лютого 1999 р. № 140: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/140-99-%D0%BF>.

²⁹⁶Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

При цьому автор звертає увагу на те, що «звернення до державних позик може бути виправдане лише як міра тимчасова, надзвичайна, до того ж для покриття дефіцитів, що з'являються знезап'як»²⁹⁷. Інформація про стан у бюджетній системі «повинна бути за можливості достовірною»²⁹⁸. Пізніше І. Тарасов, обґрунтовуючи двадцять вимог щодо бюджетного процесу, які не втратили своєї актуальності крізь призму століть, серед найважливіших із них: збалансованість, терміновість, гласність²⁹⁹. Збалансованість бюджетної системи має досягатися на основі одночасного зростання доходів і видатків, — наголошували представники української класичної школи державних фінансів³⁰⁰.

Відношення дефіциту державного бюджету до ВВП належить до класичних показників, що характеризують стан державних фінансів. Цей показник у 2008–2010 рр. виявив тенденцію до стрімкого збільшення: з 1,32 до 5,90% та свідчив про незбалансованість дохідної та видаткової частин. У 2012–2013 рр. тенденція до зростання повернулася та відношення дефіциту бюджету до ВВП становило 3,79 та 4,45% відповідно. Під час аналізу стану дефіциту бюджету доцільно порівнювати його з критичним значенням — 3% ВВП (Пакт про стабільність і зростання). Правила Євросоюзу забороняють країнам ЄС приймати бюджети з дефіцитом більше 3% ВВП, хоча в кризові часи він може збільшуватися. Для України також бажано дотримуватися такого рівня, оскільки дефіцит державного бюджету вимагає покриття за рахунок внутрішніх та зовнішніх джерел, що створює боргове навантаження на бюджет і стає причиною дефіцитності бюджету у наступних періодах.

²⁹⁷Витте С. Ю. Конспект лекцій о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900–1902 гг. / С. Ю. Витте. — М.: Юрайт, 2011. — С. 462.

²⁹⁸Там само. — С. 284.

²⁹⁹Тарасов И. Т. Очеркъ науки финансового права: конспект лекцій / И. Т. Тарасов. — 2-е изд. — Ярославль: Типо-Литография Г. Фалькъ, 1889. — Вып. 1: Введение. — 1889. — С. 158.

³⁰⁰Мітіліно М. І. Елементи фінансової науки / М. І. Мітіліно. — К.: Державне видавництво України, 1926. — С 18; И. И. Янжул Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах / И. И. Янжул. — М.: Статут, 2002. — С. 42.

У Стратегічному плані діяльності Міністерства фінансів України³⁰¹ визначені прогнозні показники відношення дефіциту бюджету до ВВП на рівні 4,5% у 2014 р., 3,7% — 2015 р., 2,1% — 2016 р., 1,5% — 2017 р. На нашу думку, досягти таких значень в умовах макроекономічної та фіскальної нестабільності, збільшення витрат на оборону країни та ліквідацію наслідків АТО, вчасного та повного погашення частини державного боргу буде майже нереально, проте прагнути потрібно до дефіциту бюджету на рівні 3-4% ВВП та дотримання показників I та II груп бюджетної безпеки (табл. 10, 13).

Наслідком проблем та суперечностей розвитку бюджетної системи України стало низьке значення індексу загального стану у бюджетної безпеки. У 2008 р. його можна вважати допустимим, з 2009–2011 рр. тип змінився на нестабільний, з наступною динамікою у напрямі критичного. Варто відмітити щорічне зменшення інтегрального індексу на 0,05 п.п., тобто поступову втрату бюджетної безпеки. Найбільший негативний вплив на динаміку інтегрального показника мало несвочасне прийняття бюджету та прогнозних показників, хронічний дефіцит бюджету та його стрімке зростання в окремі періоди та за період загалом.

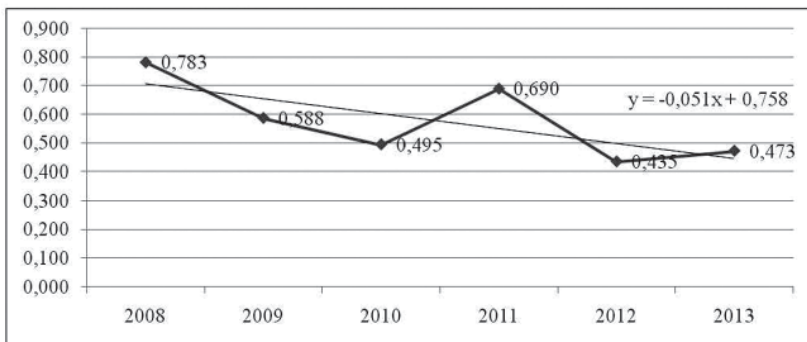


Рис. 3. Індекс загального стану бюджетної безпеки України у 2008–2013 рр.

Джерело: складено авторами.

³⁰¹Про затвердження Стратегічного плану діяльності Міністерства фінансів України на 2015 бюджетний рік та два бюджетних періоди, що настають за плановим (2016–2017 роки): Наказ Міністерства фінансів України від 16.10.2014 № 1052: [Електронний ресурс]; Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?&art_id=403763&cat_id=392729.

Показники I групи бюджетної безпеки України у 2008–2013 рр. (значення за типами бюджетної безпеки та значення, скориговані на ваговий коефіцієнт)

№ п/п	Назва показника	Ваговий коефіцієнт	Значення за типами бюджетної безпеки						Значення, скориговані на ваговий коефіцієнт					
			2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1	Своєчасність прийняття Закону України «Про Державний бюджет України», кількість днів прострочення	0,13	0,75	0,75	0,25	0,75	0,75	0,75	0,098	0,098	0,033	0,098	0,098	0,098
2	Своєчасність прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, кількість днів прострочення	0,1	1	1	1	0,25	0	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,025	0,000
3	Частота внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України», кількість внесених змін	0,13	0	0	0	0	0	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
4	Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, %	0,12	0,75	1	1	0,75	0,75	0,75	0,090	0,120	0,120	0,090	0,090	0,090
5	Коефіцієнт зростання рівня перерозподілу ВВП через зведений бюджет, %	0,1	0,75	1	1	0,5	0,75	1	0,075	0,100	0,100	0,050	0,075	0,100

таблиця 10. Закінчення

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
6	Відношення резервного фонду до видатків загального фонду державного бюджету, %	0,09	1	0,5	0,5	0,25	0,25	0,25	0,090	0,045	0,045	0,023	0,023	0,023
7	Відношення дефіциту державного бюджету до ВВП, %	0,11	1	0,5	0,25	1	0,5	0,5	0,110	0,055	0,028	0,110	0,055	0,055
8	Коефіцієнт зростання рівня дефіциту (профіциту) державного бюджету до ВВП, %	0,15	1	0	0	1	0	0,25	0,150	0,000	0,000	0,150	0,000	0,088
9	Ступінь доступності інформації про бюджет (ст. 28 Бюджетного кодексу) та вчасність її оприлюднення, кількість днів прострочення	0,07	1	1	1	1	1	1	0,070	0,070	0,070	0,070	0,070	0,070

Джерело: складено авторами.

Фактичні значення показників II групи бюджетної безпеки у 2008–2013 рр. наведені у табл. 11.

Для аналізу структури бюджетної системи визначають рівень її централізації як за доходами, так і за видатками, тобто відношення показників державного бюджету до зведеного. Частка доходів державного бюджету у доходах зведеного у 2008-2013 рр. доходів державного бюджету коливалася у межах 76-79%. Позитивним у динаміці цього показника є поступове щорічне зменшення частки доходів державного бюджету: у 2012 р. — на 1,6%, у 2013 р. — на 1,4%.

Варто звернути увагу на динаміку доходів державного бюджету, яка свідчить про їх збільшення та зменшення. У 2009 р. доходи державного

Таблиця 11

Фактичні значення показників II групи (безпека дохідної частини бюджету) бюджетної безпеки України у 2008–2013 рр.

№ п/п	Показники	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	Відношення доходів державного бюджету до доходів зведеного бюджету, %	77,79	76,82	76,51	78,94	77,67	76,61
2	Коефіцієнт зростання рівня доходів державного бюджету, %	139,62	90,51	114,74	130,76	109,99	98,01
3	Виконання затверджених показників доходів державного бюджету, %	100,09	85,48	94,36	103,53	92,54	96,60
4	Виконання затверджених показників доходів місцевих бюджетів, %	95,62	93,83	95,92	99,76	99,75	95,89
5	Відношення податкових надходжень до доходів державного бюджету, %	76,26	71,01	69,35	83,15	79,39	77,46
6	Відношення неподаткових надходжень до доходів державного бюджету, %	23,74	28,99	30,65	16,85	20,61	22,54

Джерело: складено за даними Міністерства фінансів України, Державного казначейства України

бюджету зменшилися на 10% порівняно з 2008 р., у 2013 р. — на 2%. Протягом інших років доходи державного бюджету збільшувалися різними темпами: 2008 р. — 39,62%, 2010 р. — 14,74%, 2011 р. — 30,76%, 2012 р. — 9,99%. Таким чином, спостерігається відсутність будь-якої єдиної тенденції у динаміці дохідної частини бюджету, що негативно впливає на бюджетну безпеку держави в цілому.

На розмір дохідної частини бюджету, в першу чергу, впливає розмір валового внутрішнього продукту, оскільки його частина перерозподіляється через бюджет. Для оцінки динаміки доходів державного бюджету варто визначити їх відношення з динамікою ВВП за допомогою коефіцієнта еластичності (табл. 12).

Коефіцієнт еластичності доходів бюджету показує, як змінюється обсяг надходжень до бюджету залежно від зміни обся-

Таблиця 12

**Еластичність валового внутрішнього продукту та доходів
Державного бюджету України у 2004–2013 рр.**

Роки	Валовий внутрішній продукт, млн.грн	Доходи Державного бюджету України, млн.грн	ΔВВП, млн грн	Δдоходи держ. бюдж., млн грн	Коефіцієнт еластичності
2004	345113	70 337,80			
2005	441452	105 330,20	96339	34 992,40	0,363
2006	544153	133 521,70	102701	28 191,50	0,275
2007	720 731	165 939,20	176578	32 417,50	0,184
2008	948 056	231 686,30	227325	65 747,10	0,289
2009	913 345	209 700,30	-34711	-21 986,00	0,633
2010	1 082 569	240 615,20	169224	30 914,90	0,183
2011	1 302 079	314 616,90	219510	74 001,70	0,337
2012	1 411 238	346 054,00	109159	31 437,10	0,288
2013	1 454 931	339 180,30	43693	-6 873,70	-0,157

Джерело: складено за даними Міністерства фінансів України, Державного казначейства України

гу ВВП. Якщо коефіцієнт еластичності вищий за одиницю, то система доходів є еластичною, тобто зміни в обсязі надходжень до бюджету відбуваються вищими темпами, ніж зміни ВВП.

За нееластичної системи доходів (коефіцієнт нижчий за одиницю) зміна в обсязі ВВП не впливає на зміну в обсязі доходів держави, або це відбувається набагато повільніше. Така ситуація характерна для України, оскільки протягом 2005–2013 рр. коефіцієнт еластичності був менший за одиницю, а в 2013 р. — менший від нуля.

Характерною для бюджетної системи України є недосконалість планування та прогнозування. Планові показники мають розбіжності з фактичними, внаслідок мінливості соціально-економічного розвитку держави. Рівень невиконання затверджених показників доходів бюджету наслідком має невиконання видаткової частини бюджету, тобто відсутність коштів для повного фінансування функцій держави. У 2008 та

2011 рр. дохідна частина бюджету була перевиконана: на 1 та 3,5% відповідно. Рівень невиконання затверджених показників доходів державного бюджету критичного стану набув у 2009 р. і 85%. Кращою ситуація була у 2010, 2012 та 2013 роках. Протягом 2008–2013 рр. середній рівень виконання затверджених показників доходів державного бюджету становив 95%, що менше рівня місцевих бюджетів — 97%.

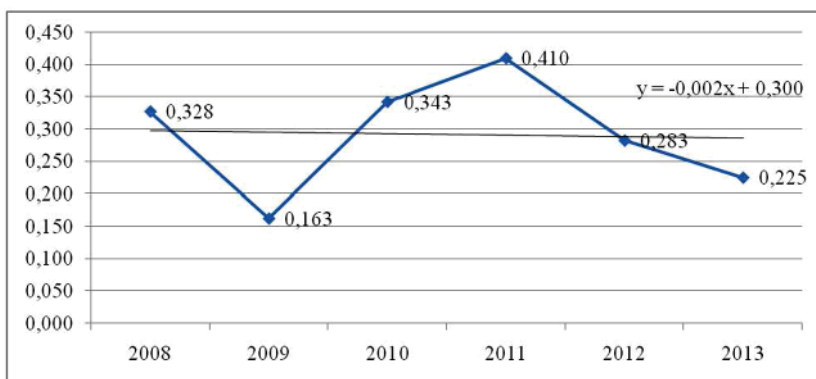


Рис. 4. Індекс безпеки дохідної частини бюджету України у 2008–2013 рр.

Джерело: складено авторами

За даними рис. 4. можна стверджувати про кризовий або критичний стан безпеки дохідної частини бюджету України у 2008–2013 рр. Найвищим був індекс у 2011 р. — 0,41, проте у наступні роки мало місце зменшення індексу. Середнє щорічне зменшення індексу безпеки дохідної частини бюджету України становило близько 0,2%.

Фактичні значення показників III групи бюджетної безпеки у 2008–2013 рр. наведені у табл. 14.

Структура бюджетної системи за видатками свідчить про її централізацію у державному бюджеті. Коефіцієнт бюджетної централізації за видатками, що обчислюється як відношення видатків державного бюджету до видатків зведеного бюджету, коливався у межах 78–80%. Таким чином, в Україні склалася структура бюджетної системи, у якій переважає централізація бюджетних коштів у Державному бюджеті країни. Важливим завданням держави в удосконаленні розподільних процесів

Таблиця 13
Показники II групи бюджетної безпеки України у 2008–2013 рр. (значення за типами бюджетної безпеки та значення, скориговані на ваговий коефіцієнт)

№ п/п	Назва показника	Ваговий коефіцієнт	Значення за типами бюджетної безпеки						Значення, скориговані на ваговий коефіцієнт					
			2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	Відношення доходів державного бюджету до доходів зведеного бюджету, %	0,35	0	0	0	0	0	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
2	Коефіцієнт зростання рівня доходів державного бюджету, %	0,12	1	0,25	1	1	1	0,5	0,120	0,030	0,120	0,120	0,120	0,060
3	Виконання затверджених показників доходів державного бюджету, %	0,17	0,75	0,25	0,25	1	1	0,25	0,5	0,128	0,043	0,170	0,043	0,085
4	Виконання затверджених показників доходів місцевих бюджетів, %	0,16	0,5	0,25	0,5	0,75	0,75	0,5	0,080	0,040	0,080	0,120	0,120	0,080
5	Відношення податкових надходжень до доходів державного бюджету, %	0,1	0	0,25	0,5	0	0	0	0,000	0,025	0,050	0,000	0,000	0,000
6	Відношення неподаткових надходжень до доходів державного бюджету, %	0,1	0	0,25	0,5	0	0	0	0,000	0,025	0,050	0,000	0,000	0,000

Джерело: складено авторами

Таблиця 14

Фактичні значення показників III групи (безпека видаткової частини бюджету) бюджетної безпеки України у 2008–2013 рр.

№ п/п	Показники	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	Відношення видатків державного бюджету до видатків зведеного бюджету, %	78,10	78,87	80,35	79,99	80,35	79,76
2	Коефіцієнт зростання рівня видатків державного бюджету, %	138,58	100,39	125,22	109,84	118,66	101,96
3	Виконання затверджених показників видатків державного бюджету, %	95,37	88,43	98,65	97,31	95,67	96,10
4	Відношення капітальних видатків до видатків державного бюджету, %	18,63	4,30	6,94	9,38	7,46	4,42
5	Виконання затверджених показників видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення, %	96,00	96,03	98,73	99,44	97,38	99,33

Джерело: складено за даними Міністерства фінансів України, Державного казначейства України

є досягнення оптимальних співвідношень між різними ланками бюджетної системи. Із загальнодержавного бюджету фінансується понад 75% усіх видатків. У 2008-2012 рр. спостерігалася тенденція до збільшення частки видатків державного бюджету з 78,10 до 80,35%. Така тенденція негативно вплинула на розвиток системи місцевого самоврядування та ефективність використання бюджетних асигнувань у цілому. Надмірна централізація коштів у Державному бюджеті України спричинила послаблення фінансового забезпечення соціальної сфери адміністративно-територіальних одиниць, їх місцевих бюджетів. Це призвело до обмеження самостійності місцевих рад у зв'язанні завдань соціально-економічного розвитку території, фінансування їх потреб, не зацікавлювало місцеві ради в розвитку власної фінансової бази, породжувало у них упевненість у тому, що в будь-якому разі бюджет їх території буде збалансований.

Видатки державного бюджету виявили тенденцію до зростання і 2008-2013 рр. їх абсолютний розмір збільшився у 1,7 раза Найвищими темпи зростання видатків були у 2008 р. — 38,58% та 2010 р. — 25,22%. Порівняння коефіцієнтів зростання видатків державного бюджету та ВВП повною мірою підтверджує закон Вагнера про зростання державних видатків. Німецькою мовою формулювання закону наступне: «Aufgrund der fortschreitenden technologischen und gesellschaftlichen Entwicklungen, neue Aufgaben für das Staatswesen entstehen. Diese werden in den Bereichen der Wohlfahrts — und Kulturzwecke, aber auch in der Förderung der Wissenschaften liegen»³⁰². У перекладі на українську це означає, що з розвитком промисловості державні витрати за темпами зміни випереджають темп приросту обсягу виробництва і національного доходу.

Виконання затверджених показників видатків державного бюджету у 2008–2013 рр. відбувалося на рівні 88–99% (табл. 14.). Найнижчим був показник у 2009 р. — лише 88,43% від затверджених Верховною Радою України з урахуванням змін. За окремими групами видатків не профінансовано навіть половини запланованих видатків: загальнодержавні функції — 48,01%. Дані про виконання Державного бюджету України свідчать про систематичне невиконання планових показників. За останні п'ять років у жодному не було повного виконання видатків на загальнодержавні функції (рівень виконання планових показників коливався у межах 48,01–89,38%), оборону (78,85–94,46%), соціальний захист та соціальне забезпечення (96,03–99,44%). Видатки на громадський порядок, безпеку та судову владу фінансувалися в обсязі, більшому ніж запланований — 100,93–109,30%. Невиконання планових показників повинно мати належне обґрунтування та постійно необхідно проводити аналіз причин такого явища.

Вище зазначено про доцільність аналізу фінансування захищених видатків, проте ця інформація не підлягає оприлюдненню. Існує висока ймовірність недостатнього фінансування навіть захищених видатків.

³⁰²Wagner A. Grundlegung der Politischen Ukonomie. Teil 1: Grundlagen der Volkswirtschaft, — Leipzig: C. F. Winter'sche Verlagshandlung, 1883.

Таблиця 15
Витатки Державного бюджету України за функціональною класифікацією у 2009–2013 рр.

	2009			2010			2011			2012			2013		
	ПЛАН.	ВИКОН.	% ВИ- КОН.	ПЛАН.	ВИКОН.	% ВИ- КОН.	ПЛАН.	ВИКОН.	% ВИ- КОН.	ПЛАН.	ВИКОН.	% ВИ- КОН.	ПЛАН.	ВИКОН.	% ВИ- КОН.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Загальнодержавні функції	51760	24850	48,01	56683	34694	61,21	44751	39997	89,38	53699	44011	81,96	59979	50101	83,53
Оборона	12256	9663	78,85	12013	11347	94,46	14355	13241	92,24	17413	14486	83,19	16186	14843	91,70
Громадський порядок, безпека та судова влада	23651	24159	102,15	26140	28571	109,30	31627	32415	102,49	35450	36470	102,88	38828	39191	100,93
Економічна діяльність	35538	33294	93,69	23121	36030	155,84	47709	44772	93,84	53870	49396	91,69	42759	41299	96,59
Охорона навколишнього природного середовища	1492	1824	122,25	2003	2293	114,48	3063	3008	98,23	3907	4135	105,84	4275	4595	107,48
Житлово-комунальне господарство	102	271	265,54	49	844	1723,97	949	324	34,18	725	380	52,33	51	97	190,00
Охорона здоров'я	6738	7535	111,82	7418	8759	118,07	9527	10224	107,32	12026	11358	94,45	12966	12879	99,33
Духовний та фізичний розвиток	2336	3217	137,71	2616	5166	197,48	3797	3830	100,88	6072	5488	90,39	4597	5112	111,20
Освіта	25153	23926	95,12	27091	28808	106,33	26932	27233	101,12	29604	30243	102,16	32495	30943	95,22

Таблиця 15. Закінчення

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Соціальний захист та соціальне забезпечення	53646	51518	96,03	70200	69311	98,73	63896	63540	99,44	77964	75254	96,52	89141	88547	99,33
РАЗОМ	212673	180257	84,76	227334	225823	99,34	246606	238584	96,75	290731	271222	93,29	301278	287608	95,46
Міжбюджетні трансферти	61483	62180	101,13	81325	77766	95,62	96085	94875	98,74	122875	124460	101,29	118566	115848	97,71
ВСЬОГО	274156	242437	88,43	307748	303589	98,65	342690	333459	97,31	413605	395682	95,67	419844	403456	96,10

Джерело: складено за даними Міністерства фінансів України, Державного казначейства України

В умовах постійного науково-технічного прогресу, високого ступеня зношування основних засобів промисловості та кризових явищ в економіці держава повинна реалізовувати активну інвестиційну політику, спрямовуючи кошти державного та місцевих бюджетів в інвестиції. Для оцінки державної інвестиційної політики необхідно визначати частку капітальних видатків у видатках державного бюджету. Для України нехарактерною є активна державна інвестиційна політика, проте у 2009–2011 рр. капітальні видатки збільшувалися як в абсолютному розмірі (зросли у 3 рази, з 10,4 млрд грн у 2009 р. до 31,3 млрд грн у 2011 р.), також збільшувалася їхня частка у структурі видаткової частини бюджету (зросла у 2 рази, з 4,3 у 2009 р. до 9,38% у 2011 р.). Видатки спрямовувалися переважно на капітальні трансферти підприємствам, установам, організаціям (близько 50%), органам державного управління інших рівнів (близько 20%), придбання обладнання і предметів довгострокового користування (близько 10%). Починаючи з 2011 р., частка капітальних видатків у видатках державного бюджету почала зменшуватися: у 2012 р. — до 7,46, у 2013 р. — 4,42% за рахунок зменшення фінансування більшості статей за цією групою видатків. Суттєве скорочення видатків у 2013 р.

Показники III групи бюджетної безпеки України у 2008–2013 рр. (значення за типами бюджетної безпеки та значення, скориговані на ваговий коефіцієнт)

Таблиця 16

№ п/п	Назва показника	Ваговий коефіцієнт	Значення за типами бюджетної безпеки						Значення, скориговані на ваговий коефіцієнт							
			2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008	2009	2010	2011	2012	2013		
1	Відношення видатків державного бюджету до видатків зведеного бюджету, %	0,21	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21
2	Коефіцієнт зростання рівня видатків державного бюджету, %	0,12	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12
3	Виконання затверджених показників видатків державного бюджету, %	0,33	0,5	0,25	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,165	0,083	0,165	0,165	0,165
4	Відношення капітальних видатків до видатків державного бюджету, %	0,17	1	0,25	0,5	0,75	0,5	0,5	0,5	1	1	0,17	0,043	0,085	0,128	0,085
5	Виконання затверджених показників видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення, %	0,17	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,085	0,085	0,085	0,085	0,085

Джерело: складено авторами

було за реконструкцією та реставрацією (у 20 разів порівняно з 2011 р.), створенням державних запасів і резервів (3 рази), капітальними трансфертами підприємствам, установам, організаціям (2,2 рази), капітальним будівництвом (1,6 раза) тощо. Таким чином, можемо стверджувати про низький рівень капітальних видатків, інвестиційної спрямованості бюджетних коштів та витрачання їх на поточні видатки.

За даними рис. 5. можна стверджувати, що рівень безпеки видаткової частини бюджету вищий від рівня безпеки дохідної частини чи загального стану бюджетної безпеки України. Якщо для безпеки дохідної частини бюджету характерним був кризовий або критичний стан, то для безпеки видаткової частини — нестабільний та допустимий. Середнє значення за 2008–2013 рр. становило 0,638 з виявленою тенденцією до зростання індексу на 1,2% щорічно. Найнижчим було значення у 2009 р., що було зумовлено незначним зростанням рівня видатків державного бюджету (лише 0,39%), значним відхиленням фактичних показників видатків державного бюджету від затверджених (88,43%) та низьким рівнем капітальних видатків.

Фактичні значення показників IV групи бюджетної безпеки у 2008–2013 р. наведені у табл. 17.

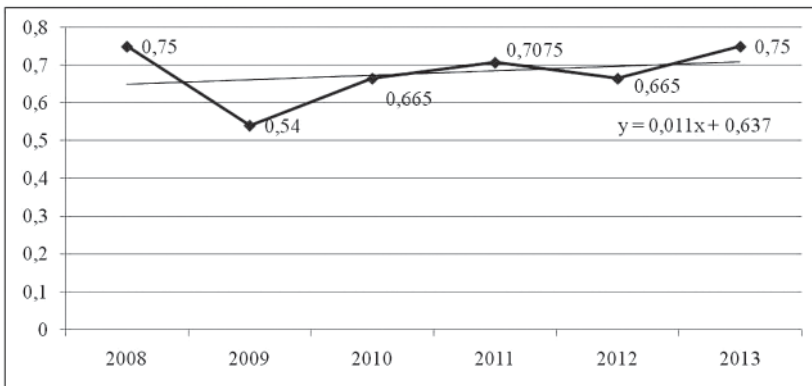


Рис. 5. Індекс безпеки видаткової частини бюджету України у 2008–2013 рр.

Джерело: складено авторами

Таблиця 17

**Фактичні значення показників IV групи (боргова безпека)
бюджетної безпеки України у 2008–2013 рр.**

№ п/п	Показники	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	Відношення загального обсягу державного та гарантованого державою боргу до ВВП, %	20,00	34,8	39,9	36,3	36,5	40,2
2	Коефіцієнт зростання загального обсягу державного боргу до ВВП, %	162,60	174,00	114,66	90,98	100,55	110,14
3	Покриття дефіциту бюджету за рахунок зовнішніх запозичень, %	18,47	47,52	43,58	35,38	37,23	32,26
4	Покриття дефіциту бюджету за рахунок внутрішніх запозичень, %	81,53	52,48	56,42	64,62	62,77	67,74
5	Різниця між номінальною ставкою обслуговування державного боргу і темпами зростання номінального ВВП, %	19,68	-15,87	8,14	11,11	-4,56	-10,31
6	Частка боргу номінованого в іноземній валюті у загальній величині боргу, %	79,43	65,39	64,82	55,7	57,9	56,7
7	Індекс зміни офіційного курсу національної грошової одиниці до долара США	4,30	47,92	1,85	0,40	0,29	0,02
8	Виконання затверджених показників видатків на погашення та обслуговування державного боргу, %	86,09	63,53	109,41	99,60	81,79	90,59
9	Відношення платежів за державним боргом до видатків державного бюджету, %	4,1	16,6	13,9	20,6	23,3	27,6
10	Кредитний рейтинг державних цінних паперів України (прогноз)	позитивний	стабільний	стабільний	стабільний	стабільний	негативний

Джерело: складено за даними Міністерства фінансів України, Державного казначейства України, Національного банку України

Державний борг є невід’ємною складовою сучасних публічних фінансів, проте його обсяг може набувати занадто великих значень. По-перше, динаміка державного боргу України протягом останніх десяти років свідчить про його зростання у 7 разів (67,7 млрд грн у 2004 р. проти 480,2 млрд грн у 2013 р.).

Відношення загального обсягу державного та гарантованого державою боргу до ВВП коливалося від 20,00 до 40,2% протягом 2008-2013 рр. За даними Міністерства фінансів України, у березні 2014 р. відношення загального обсягу державного та гарантованого державою боргу до ВВП становило 52,7%³⁰³. Таким чином, державний борг у 2014 р. набув значення, наближеного до граничного, що містить в собі потенційну загрозу національній безпеці.

«Загальний обсяг державного боргу та гарантованого державою боргу не може перевищувати 60% річного номінального обсягу ВВП України»³⁰⁴ — це положення Бюджетного кодексу України, що відповідає світовому законодавству. Проте суперечності економічного розвитку держави та боргових операцій вимагають зменшення рекомендованих показників державного боргу відповідно до нормативно-правових актів: не більше ніж 25–30% у 2012–2014 рр.³⁰⁵, 30,6–31% у 2013–2015 рр.³⁰⁶, 45% до кінця 2013–2014 рр.³⁰⁷.

³⁰³Оцінка політики у сфері державного боргу: [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?&art_id=398647&cat_id=398646.

³⁰⁴Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

³⁰⁵Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2012-2014 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 травня 2012 р. № 607: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/607-2012-%D0%BF>.

³⁰⁶Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2013-2015 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2013 р. № 320: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/320-2013-%D0%BF>.

³⁰⁷Програма економічних реформ на 2010 — 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»: [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.

Таким чином, фактичні значення відношення державного боргу до ВВП перевищують нормативні та затверджені Кабінетом Міністрів України. Середньострокові стратегії управління державним боргом не реалізовувалися під час управління борговими операціями. Проте, варто пам'ятати досвід країн трансформаційної економіки та країн з нестійкими фінансовими системами, який засвідчив, що проблема репутації країни як позичальника дедалі більше формується під впливом майбутньої поведінки у сфері бюджетної поведінки, ніж під впливом історичного досвіду, який дозволяв розрізняти країни, схильні до серійних дефолтів, боргові стратегії яких нагадували Понзі-гру³⁰⁸. Серед європейських країн прикладом є Греція, негативний борговий досвід якої коріниться в історії боргової неспроможності з часів набуття нею незалежності³⁰⁹. Загроза цієї безпеки нині існує й щодо країн зони Євро, зокрема Португалії, Ірландії та Іспанії³¹⁰. На жаль, Україна також знаходиться на цій межі очікувань³¹¹. Ці проблеми також стосуються і економічно розвинутих країнам світу³¹².

Покриття дефіциту бюджету відбувається за рахунок зовнішніх та внутрішніх запозичень, співвідношення між якими визначає

³⁰⁸Rogoff K. Serial Defaultan the «Paradox» of Rich-to-Poor Capital Flows /K. Rogoff, C. Reinhart // American Economic Review. — 2004. — № 94 (2). — P. 53–58: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://wcfia.harvard.edu/node/80711> .

³⁰⁹Reinhart C. A Decad of Debt / C. Reinhart, K. Kogoff / Wash. (D.C.): Peterson Institution for International Economics/ Duscussion Paper №8310, April 2011. — 48 p. / Centre for Economic Policy Research: [Електронний ресурс]: Режим доступу: www.cepr.org/pubs/dps/DP8310.asp .

³¹⁰Славюк Н. Р. Боргові кризи в країнах Європейського Союзу / Н. Р. Славюк // Фін. кредит. діяльність: проблеми теорії та прак.: Зб. наук. пр. — 2012. — Вип.1. — С. 28.

³¹¹Богдан Т. П. Управління державним боргом і макрофінансові ризики в економіці України / Т. П. Богдан // Фінанси України. — 2011. — № 1. — С.13–23; Статистичні дані МВФ щодо державного боргу: Міністерство фінансів України.: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua> .

³¹²Марункевич А. Сучасні боргові проблеми економічно розвинутих країн / А. Марункевич, М. Сидорович // Світ фінансів. — 2010. — № 4. — С. 219–228; Світовий економічний огляд: робочий документ — липень 2010 р. — Міжнародний валютний фонд: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/20/0/update/02/pdf/0710.pdf> ; Богдан Т. Боргова безпека та її роль у гарантуванні фінансової стабільності / Т. Богдан // Вісник НБУ. — № 4 (194), квітень 2012 — С. 8–15.

пріоритети у борговій політиці. Перевага у структурі джерел покриття дефіциту бюджету належить внутрішнім запозиченням, які формуються казначейськими зобов'язаннями, облігаціями внутрішньої державної позики та заборгованістю перед НБУ. Зовнішній державний борг формується за рахунок позик, наданих міжнародними фінансовими організаціями (Європейський банк реконструкції та розвитку, Європейський Інвестиційний Банк, Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Міжнародний валютний Фонд), закордонними органами управління (Німеччина, Росія, США, Японія), іноземними комерційними банками, від розміщення облігацій зовнішньої державної позики.

Беззаперечним є факт, що державні запозичення — додатковий ресурс бюджетної політики забезпечення економічного зростання країни. Однак, для забезпечення позитивного впливу державних запозичень на економіку країни необхідним є належне їх використання, контроль за залученням з метою недопущення досягнення критичного рівня, який може послабити державну фінансову безпеку. Варто відзначити, що допустимий розмір залучень державних запозичень залежить від економічного розвитку країни, від обсягу її валового національного продукту, експортного потенціалу та конкурентних позицій на світових ринках товарів і послуг, що є визначальними факторами забезпечення стабільності функціонування бюджетної системи. Залучення значних розмірів державних запозичень у поєднанні з нестабільною економічною ситуацією може призвести до виникнення боргових криз. Так, за оцінками МВФ, у зоні євро та за її межами існує вірогідність запускання циклу негативного зворотного зв'язку між кредитними ринками і реальною економікою³¹³. На думку дослідників, зростання боргової кризи є найважливішим глобальним дисбалансом світової економіки³¹⁴, який породжує проблему ідентифікації поточних та майбутніх кроків у сфері бюджетного регулювання.

³¹³Международный валютный фонд. Доклад о глобальной финансовой стабильности. Бюллетень о состоянии рынков. 24 января 2012 года: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.imf.org>.

³¹⁴Хейфец Б. А. Глобальные кризисы и риски долговой политики России / Б. А. Хейфец. — Институт экономики РАН, 2012. — С. 5 (56 с.); Lukkezen J. Optimal Fiscal Policy / J. Lukkezen, C. Teulings // CESifo WP № 4241, May 2013: [Електронний ресурс]: Режим доступу: www.CESifo-group.org/wp4241.pdf; Balazs E. The 90% Public Debt Threshold: The Rise and Fall of a Stylized Fact // CESifo WP № 4241, May 2013: [Електронний ресурс]: Режим доступу: www.CESifo-group.org/wp4242.pdf.

В Україні частка внутрішніх запозичень у структурі джерел покриття дефіциту бюджету перевищувала половину в усіх досліджуваних роках, проте суттєво зменшилася порівняно з 2008 р. Це пов'язано з активізацією співпраці країни з Міжнародним валютним Фондом, а також розміщення єврооблігацій.

Однією з теоретичних концепцій управління державним боргом є обґрунтування доцільності його залучення з метою стимулювання економічного розвитку та компенсації негативного сальдо торговельного балансу. При цьому отримані кошти повинні мати інвестиційне спрямування, що в практичній діяльності для країн, які розвиваються, нехарактерно. Надходження позик — це позитивний ефект, що характеризується таким показником як різниця між номінальною ставкою обслуговування державного боргу і темпами зростання номінального ВВП. Для номінального ВВП характерними були такі темпи росту: 2008 р. — 31,54%, 2009 р. — (-3,66)%, 2010 р. — 18,53%, 2011 р. — 20,28%, 2012 р. — 8,38%, 2013 р. — 3,10%. Середньозважена дохідність розміщення облігацій внутрішньої державної позики, номінованих у гривні, становила: у 2008 р. — 11,86, 2009 р. — 12,21, 2010 р. — 10,39, 2011 р. — 9,7, 2012 р. — 12,94, 2013 р. — 13,10%³¹⁵.

Таким чином, спостерігається відсутність будь-яких узгоджень між темпами зростання номінального ВВП та доходністю державних цінних паперів. Починаючи з 2011 р., ситуація погіршувалася, та різниця між номінальною ставкою обслуговування державного боргу і темпами зростання номінального збільшувалася: від 4,56 у 2012 до 10,31% у 2013 рр. Варто наголосити, що Уряд України розмістив п'ятирічні єврооблігації на суму 2 млрд дол. з доходністю 9,25% річних. При цьому середньозважена дохідність суверенних облігацій в єврозоні дорівнювала 3,25%, а дохідність десятирічних державних облігацій Іспанії на той час становила 6,8%, Італії — 6, Ірландії — 6,1, Кіпру — 7%. Слід нагадати, що Іспанія ввійшла до групи проблемних позичальників єврозони в червні 2012 р., коли дохідність її суверенних десятирічних облігацій досягла 7%³¹⁶.

³¹⁵Грошово-кредитна та фінансова статистика: [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=65833&cat_id=44578.

³¹⁶Богдан Т.П. Боргова політика держави в умовах глобальної нестабільності / Т.П. Богдан // Економіка України. — 2013. — № 2. — С. 7.

Негативним явищем та таким, що має негативний вплив на стан боргової безпеки, є висока частка державного боргу, номінованого в іноземній валюті, оскільки він чутливий до коливань валютного курсу. Державний борг України сформований у п'яти валютах: українська гривня, долар США, євро, СПЗ, японська єна: 40,21; 46,45; 3,23; 9,87; 0,25% відповідно станом на 31.12.2013 р.³¹⁷. Кризовою можна вважати ситуацію протягом досліджуваних років, оскільки найменшого значення набував показник у 2011 р. — 55,7%, а найбільше — близько 80% у 2008 р. Таким чином, державний борг України чутливий до коливань валютного курсу, оскільки більша його частина номінована саме в іноземній валюті.

Державний борг підлягає поверненню та сплачуються відсотки, що впливає на структуру видаткової частини бюджету. Протягом 2008–2013 рр. боргове навантаження на державний бюджет зросло у 7 разів: у 2008 р. платежі за державним боргом становили 4,1% видатків бюджету, то у 2013 р. — 27,6%. Таким чином, четверта частина видатків бюджету витрачалася у 2012–2013 рр. на погашення та обслуговування боргу. Подальше нарощення державного боргу та коливання валютних курсів (темп росту у 2014 р. для долара США — 197,65%, євро — 147,19%)³¹⁸ призвели до посилення боргового навантаження на державний бюджет до 35,5%. Для порівняння наведемо видатки за іншими групами функціональної класифікації, частка яких у 2013 р. була меншою від видатків за державним боргом: оборона (5,16%), громадський порядок, безпека та судова влада (13,63%), економічна діяльність (14,36%), охорона навколишнього природного середовища (1,60%), житлово-комунальне господарство (0,03%), охорона здоров'я (4,48%), духовний та фізичний розвиток (1,78%), освіта (10,76%). Отже, видатки за державним боргом були другими за значущістю у структурі видаткової частини бюджету після видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення.

До складу показників боргової безпеки ми включили кредитний рейтинг державних цінних паперів як умовний вираз

³¹⁷Статистичні матеріали по стану державного боргу України на 31.12.2013: [Електронний ресурс].: Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?&cat_id=365898&stind=1.

³¹⁸Офіційний курс гривні щодо іноземних валют: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/control/uk/curmetal/detail/currency?period=daily>.

кредитоспроможності держави в цілому та/або окремого її боргового зобов'язання. Для рейтингу державних цінних паперів України характерним є постійне його зниження: від позитивного до негативного.

Основні чинники зниження рейтингів, зазначені провідними рейтинговими агентствами:

- 1) зростання стурбованості щодо зовнішньої ліквідності України: її можливості забезпечити достатні обсяги іноземної валюти для задоволення підвищеної потреби в зовнішньому фінансуванні;
- 2) низький рівень валютних резервів та очікування щодо подальшого тиску на резерви у зв'язку із посиленням внутрішнього попиту на іноземну валюту і значним обсягом погашень боргу в іноземній валюті, що призведе до ще більшого зниження резервів та підвищить ризик девальвації та втрати довіри до гривні;
- 3) підвищення ризику, пов'язаного із майбутніми переговорами з МВФ, що негативно впливає на зовнішню ліквідність і на прогрес у впровадженні внутрішніх економічних реформ;
- 4) підвищення політичних та економічних ризиків у зв'язку із непідписанням Україною Угоди про асоціацію з ЄС на саміті Східного партнерства³¹⁹.

Індекс боргової безпеки України свідчить про відсутність єдиного підходу до формування та реалізації боргової політики держави. Близьким до допустимого був рівень показника у 2008 р., проте фінансова криза мала негативний вплив на стан боргової безпеки держави, внаслідок чого у 2009 р. його можна ідентифікувати як кризовий. У 2010 р. уповільнився темп приросту загального обсягу державного боргу та його відношення до ВВП, в повному обсязі виконані затверджені показники видатків на погашення та обслуговування державного боргу, що дало змогу стан боргової безпеки покращити із кризового до нестабільного, позитивні зміни продовжилися у 2011 р. Погіршення стану боргової безпеки та зменшення значення індексу мало місце у 2012–2013 рр., що супроводжувалося зростанням

³¹⁹Звіт Міністерства фінансів України «Про виконання Державного бюджету України за 2013 рік»:[Електронний ресурс]: Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=397457&cat_id=53608.

Таблиця 18
Показники IV групи бюджетної безпеки України у 2008–2013 рр. (значення за типами бюджетної безпеки та значення, скориговані на ваговий коефіцієнт)

№ п/п	Назва показника	Ваговий коефіцієнт	Значення за типами бюджетної безпеки						Значення, скориговані на ваговий коефіцієнт					
			2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	Відношення загального обсягу державного та гарантованого державою боргу до ВВП, %	0,15	1	0,75	0,75	0,75	0,75	0,5	0,150	0,113	0,113	0,113	0,113	0,075
2	Коефіцієнт зростання загального обсягу державного боргу до ВВП, %	0,11	0	0	0	0,5	0,25	0	0,000	0,000	0,000	0,055	0,028	0,000
3	Покриття дефіциту бюджету за рахунок зовнішніх запозичень, %	0,09	1	0,5	0,5	0,75	0,75	0,75	0,090	0,045	0,045	0,068	0,068	0,068
4	Покриття дефіциту бюджету за рахунок внутрішніх запозичень, %	0,09	1	0,5	0,5	0,75	0,75	0,75	0,090	0,045	0,045	0,068	0,068	0,068
5	Різниця між номінальною ставкою обслуговування державного боргу і темпами зростання номінального ВВП, %	0,1	1	0	1	1	0	0	0,100	0,000	0,100	0,100	0,000	0,000
6	Частка боргу, номінованого в іноземній валюті, у загальній величині боргу	0,07	0	0	0	0	0	0	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
7	Індекс зміни офіційного курсу національної грошової одиниці до долара США	0,11	0,75	0	1	1	1	1	0,083	0,000	0,110	0,110	0,110	0,110
8	Виконання затверджених показників видатків на погашення та обслуговування державного боргу, %	0,1	0,25	0	1	0,75	0	0,5	0,025	0,000	0,100	0,075	0,000	0,050

таблиця 18. Закінчення

№ п/п	Назва показника	Ваговий коефіцієнт	Значення за типами бюджетної безпеки						Значення, скориговані на ваговий коефіцієнт						
			2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
9	Відношення платежів за державним боргом до видатків державного бюджету, %	0,08	1	0	0,25	0	0	0	0,080	0,000	0,020	0,000	0,000	0,000	0,000
10	Кредитний рейтинг державних цінних паперів України (прогноз)	0,1	1	0,5	0,5	0,5	0,5	0	0,100	0,050	0,050	0,050	0,050	0,050	0,000

Джерело: складено авторами

загального обсягу державного та гарантованого державою боргу, борговим навантаженням на видаткову частину бюджету та погіршенням кредитного рейтингу державних цінних паперів України до негативного.

Таким чином, боргова безпека держави перебуває у стані нестабільності з тенденцією до кризового стану (середнє значення зменшення індексу боргової безпеки України у 2008–2013 — 3,4%).

Фактичні значення показників V групи бюджетної безпеки у 2008–2013 рр. наведені у табл. 19.

Місцеві фінанси та місцеві бюджети — одна з найважливіших проблем бюджетної системи України, оскільки сучасний стан міжбюджетних відносин становить загрозу бюджетній безпеці. У першу чергу, варто відмітити високу дотаційну залежність місцевих бюджетів. Майже половина доходів місцевих бюджетів формується за рахунок трансфертів з державного бюджету: від 46,26% у 2008 р. до 55,25% у 2013 р. До загроз безпеки у сфері міжбюджетних відносин слід віднести постійне невиконання затверджених показників доходів та видатків, дотаційну залежність місцевих бюджетів.

Індекс безпеки міжбюджетних відносин України свідчить про критичний та нестабільний її стан, оскільки значення перебували у межах 0,25–0,5 та 0,5–0,75 відповідно. Середнє значення за

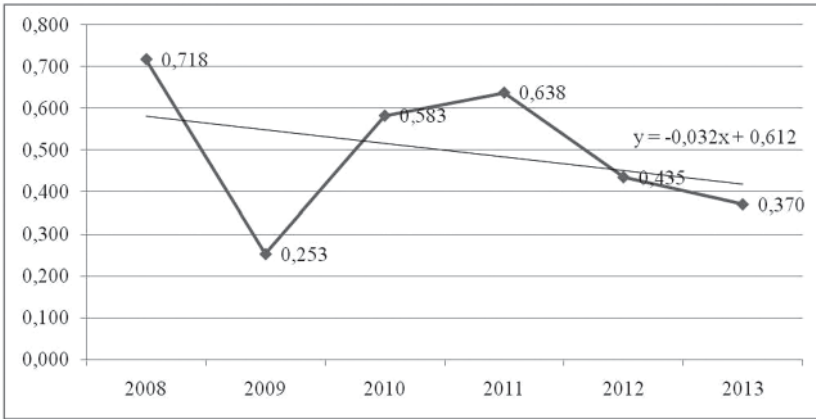


Рис. 6. Індекс боргової безпеки України у 2008–2013 рр.
Джерело: складено авторами

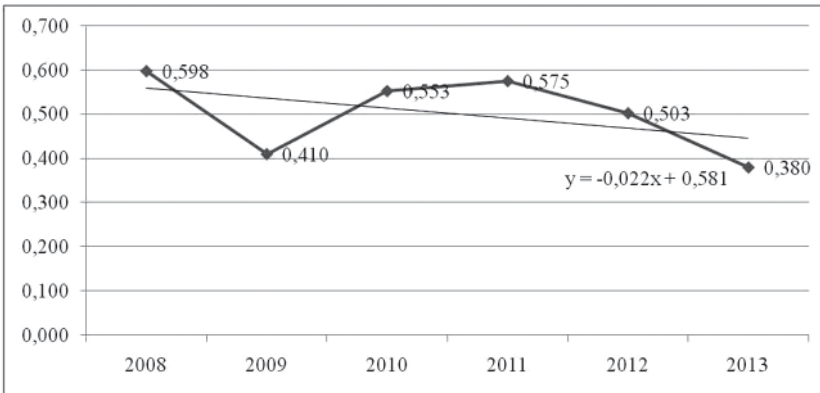


Рис. 7. Індекс безпеки міжбюджетних відносин України у 2008–2013 рр.
Джерело: складено авторами.

2008–2013 рр. становило 0,582 з виявленою тенденцією до зниження значення індексу на 2,2%. Зниження відбулося внаслідок зменшення значення таких показників: виконання затверджених показників місцевих бюджетів, а також висока частка дотацій вирівнювання в структурі міжбюджетних трансфертів, низька питома вага податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів.

Таблиця 19

Фактичні значення показників V групи (безпека міжбюджетних відносин) бюджетної безпеки України у 2008–2013 рр.

№ п/п	Назва показника	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	Коефіцієнт зростання видатків місцевих бюджетів	132,57	98,03	117,25	113,29	122,98	98,77
2	Коефіцієнт зростання доходів місцевих бюджетів без урахування трансфертів	126,60	96,16	113,35	107,63	116,34	104,32
3	Виконання затверджених показників видатків місцевих бюджетів, %	94,33	92,33	94,18	95,56	94,34	89,61
4	Виконання затверджених показників доходів місцевих бюджетів без урахування трансфертів, %	97,81	90,71	96,40	101,41	103,50	96,91
5	Відношення трансфертів з державного бюджету до доходів місцевих бюджетів, %	46,26	47,21	49,49	52,26	55,25	52,42
6	Питома вага дотацій вирівнювання в структурі міжбюджетних трансфертів, %	47,87	56,76	56,06	50,71	48,71	52,85
7	Питома вага податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів без урахування трансфертів, %	80,25	83,28	83,93	84,34	85,16	86,71

Джерело: складено за даними Міністерства фінансів України, Державного казначейства України

Для покращення стану безпеки міжбюджетних відносин необхідно забезпечити зростання фінансової самостійності місцевих бюджетів. Зокрема, для підвищення власної доходної бази місцевих бюджетів необхідно розширити фіскальну автономію за рахунок закріплення за місцевою владою податків і зборів.

Динаміка інтегрального індексу бюджетної безпеки України у 2008–2013 рр. наведена на рис. 8.

Таблиця 20
Показники V групи бюджетної безпеки України у 2008–2013 рр. (значення за типами бюджетної безпеки та значення, скориговані на ваговий коефіцієнт)

№ п/п	Назва показника	Ваговий коефіцієнт	Значення за типами бюджетної безпеки						Значення, скориговані на ваговий коефіцієнт					
			2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	Коефіцієнт зростання видатків місцевих бюджетів	0,11	1	0,5	1	1	1	0,5	0,110	0,055	0,110	0,110	0,110	0,055
2	Коефіцієнт зростання доходів місцевих бюджетів без урахування трансфертів	0,11	1	0,5	1	1	1	1	0,110	0,055	0,110	0,110	0,110	0,110
3	Виконання затверджених показників видатків місцевих бюджетів, %	0,13	0,5	0,5	0,5	0,75	0,5	0,25	0,065	0,065	0,065	0,098	0,065	0,033
4	Виконання затверджених показників доходів місцевих бюджетів без урахування трансфертів, %	0,13	0,75	0,5	0,75	1	1	0,75	0,098	0,065	0,098	0,130	0,130	0,098
5	Відношення трансфертів з державного бюджету до доходів місцевих бюджетів, %	0,17	0,75	0,75	0,75	0,5	0,25	0,5	0,128	0,128	0,128	0,085	0,043	0,085
6	Питома вага дотацій вирівнювання у структурі міжбюджетних трансфертів, %	0,18	0,25	0	0	0	0,25	0	0,045	0,000	0,000	0,000	0,045	0,000
7	Питома вага податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів без урахування трансфертів, %	0,17	0,25	0,25	0,25	0,25	0	0	0,043	0,043	0,043	0,043	0,000	0,000

Джерело: складено авторами

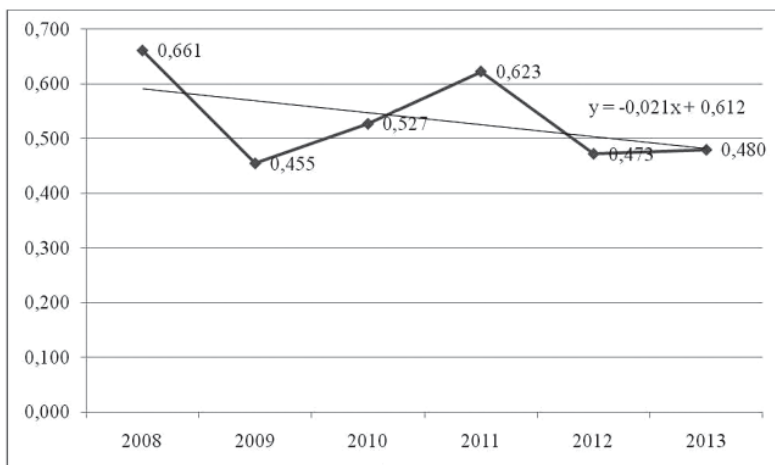


Рис. 8. Індекс бюджетної безпеки України у 2008–2013 рр.
Джерело: складено авторами

Можна стверджувати, що стан бюджетної безпеки України протягом досліджуваного періоду був нестабільним. Рівень бюджетної безпеки досяг критичного стану у 2012–2013 рр., що спричинене такими факторами: несвоєчасність прийняття Закону України «Про Державний бюджет України» та частота внесення змін до нього, високий рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, хронічний дефіцит державного бюджету, незадовільна структура дохідної та видаткової частин бюджету, надмірне боргове навантаження та фінансова залежність місцевих бюджетів.

Дослідження бюджетної безпеки України слід продовжити визначенням загроз, тобто наявних та потенційно можливих явищ і чинників, що створюють небезпеку національним інтересам України у бюджетній сфері. У чинних нормативно-правових актах визначається лише дві загрози бюджетній безпеці: неефективне використання коштів Державного і місцевих бюджетів³²⁰ та велика боргова залежність держави³²¹.

³²⁰Про Стратегію національної безпеки України: Указ Президента України від 12.02.2007 № 105/2007: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/105/2007>.

³²¹Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

До макроекономічних загроз бюджетній безпеці України на сучасному етапі розвитку слід віднести:

– скорочення реального ВВП України. МВФ, базуючись на припущенні, що воєнні дії на сході країни триватимуть до кінця 2014 р. і матимуть місце в 2015 р., погіршив прогноз падіння економіки України до 6,5% у 2014 р.³²². Експерти міжнародного рейтингового агентства Fitch спрогнозували падіння економіки України за підсумками 2014 року також до рівня 6,5%³²³ ЄБРР погіршив свій прогноз падіння економіки України у 2014 р. із 7%, що очікувалися у травні, до 9%³²⁴. Світовий банк в Економічному огляді та макроекономічному прогнозі, оприлюдненому в жовтні 2014 р., вчетверте із початку року погіршив прогноз макроекономічних показників для України. Скорочення реального ВВП України очікується на 8% у 2014 р. та на 1% у 2015 р.³²⁵;

– погіршення стану зовнішньої торгівлі, зростання дефіциту платіжного балансу, зокрема рахунку поточних операцій;

– тінізація економіки;

– неконтрольоване зростання рівня цін, зумовлене девальвацією обмінного курсу гривні, зупиненням роботи багатьох підприємств у зоні бойових дій, підвищенням адміністративно регульованих цін на тлі посилення інфляційних очікувань;

– погіршення інвестиційного клімату, що обумовлює низьку інвестиційну привабливість економіки країни, неспроможність залучати інвестиції для модернізації економіки, розвитку інноваційних і технологічно складних виробництв;

³²²World Economic Outlook Database, October 2014: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/download.aspx>

³²³Fitch gives more optimistic outlook for the economy of Ukraine than the NBU: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.credo-line.com/en/media/news/Fitch-gives-more-optimistic-outlook-for-the-economy-of-Ukraine-than-the-NBU.htm> .

³²⁴Russia/Ukraine crisis casts shadow over emerging economies. Post-Soviet peace dividend under threat: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.ebrd.com/russian/pages/news/press/2014/140918e.shtml> .

³²⁵Україна: економічний огляд, 2 жовтня 2014 р. / Світовий банк: [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/ukraine/World%20Bank%20Macro%20Update_October%202014_UKR_FIN.pdf .

– надмірна фіскальна орієнтація податкової системи, нерівномірний розподіл податкового навантаження на суб'єктів господарювання, що зумовлює ухилення від сплати податків та відплив капіталу за кордон;

– істотні коливання обмінного курсу національної валюти, не обумовлені дією макроекономічних факторів, значний рівень доларизації економіки та недостатній рівень золотовалютних резервів;

– слабкий розвиток фондового ринку;

– недостатній рівень капіталізації фінансової системи;

– нерівномірність соціально-економічного розвитку регіонів України.

До загроз у бюджетній сфері, які можуть негативно впливати на стан бюджетної безпеки держави, належать:

– нестабільність та недосконалість правового регулювання у бюджетній сфері;

– недосконалість бюджетної політики, її невідповідність потребам держави та суспільства;

– низький рівень бюджетної дисципліни, невчасне прийняття Закону України «Про Державний бюджет України»;

– випереджаюче зростання видатків державного бюджету над доходами та хронічна його незбалансованість;

– нецільове використання та неефективне витрачання коштів бюджету;

– надмірна централізація бюджетної системи та висока фінансова залежність регіонів;

– трансферти з державного бюджету до квазіпублічних інститутів і позабюджетних фондів (НАК «Нафтогаз України», Пенсійний фонд, Державна іпотечна установа, державні банки та ін.);

– пікові навантаження на державний бюджет, що пов'язано зі здійсненням платежів за державним боргом: 2015 р. – 132 153,26 млн грн, 2016 р. – 98 546,89 млн грн, 2017 р. – 106 213,27 млн грн, 2018 р. – 75 661,13 млн грн.³²⁶

Отже, бюджетна безпека держави є важливою складовою фінансової, а отже, і національної безпеки. Це такий стан бю-

³²⁶Прогнозні платежі з погашення та обслуговування діючих кредитів (позик) до повного їх погашення: [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=36047.

джетної системи, який здатний забезпечити державу фінансовими ресурсами для реалізації її функцій, також це стан захищеності бюджетної системи від внутрішніх і зовнішніх загроз у сфері бюджетної, податкової та боргової діяльності і пов'язаних з нею відносин.

Стан бюджетної безпеки України у 2008-2011 рр. був нестабільним, проте у 2012-2013 рр. досяг критичного стану. Погіршення продовжувалося також у 2014 р. у зв'язку із посиленням дисбалансів у бюджетній сфері через зниження доходів за основними дохідними статтями бюджету, що зумовлено зниженням ВВП і втратою контролю над частиною території країни, та різким зростанням витрат бюджету, детермінованого необхідністю збільшення фінансування оборони країни та девальвацією національної валюти.

Романченко І. Г. (розд. 3.2; 5.1) — кандидат історичних наук, докторант Київського національного університету культури і мистецтв, м. Київ

Півторак М. В. (розд. 2.3) — кандидат економічних наук, доцент, Білоцерківський інститут економіки та управління Університету «Україна»

Плівачук К. В. (розд. 4.3) — кандидат педагогічних наук, доцент, Білоцерківський інститут економіки та управління Університету «Україна»

Селезньова О. О. (розд. 4.2) — кандидат біологічних наук, доцент, Білоцерківський інститут економіки та управління Університету «Україна»

Трофименко Н. Є. (розд. 5.5) — ст.викладач, Білоцерківський інститут економіки та управління Університету «Україна»

Цвид-Гром О. П. (розд. 3.3) — кандидат філологічних наук, доцент, Білоцерківський інститут економіки та управління Університету «Україна»

Чайковський М. Є. (розд. 5.6.) — кандидат педагогічних наук, доцент, Хмельницький інститут соціальних технологій Університету «Україна», м. Хмельницький

Шахрай В. М. (розд. 5.2) — кандидат педагогічних наук, доцент, Білоцерківський інститут економіки та управління університету «Україна»

Юхименко Н. М. (розд. 1.1) — ст.викладач, Білоцерківський коледж університету «Україна»

Юхименко П. І. (розд. 1.1; 1.2) — доктор економічних наук, професор, Білоцерківський інститут економіки та управління Університету «Україна»

Юхименко Я. В. (розд.1.3) — магістр з фінансів і кредиту, пошукач ДННУ «Академія фінансового управління», м. Київ

Якимюк Ю. П. (розд 3.4) — кандидат наук із соціальних комунікацій, доцент, Білоцерківський інститут економіки та управління Університету «Україна»

Наукове видання

**Бойко Світлана Василівна, Бурлака Сергій Іванович,
Волков Станіслав Сергійович, Гошовська Валентина Василівна,
Загурська Світлана Миколаївна, Загурський Олег Миколайович,
Коваленко Вячеслав Леонідович, Коваленко Леонід Іванович,
Коротєєва Антоніна Вікторівна, Ломачинська Ірина Миколаївна,
Меньківська Наталія Степанівна, Панченко Татяна Леонідовна,
Пасічник Наталія Сергіївна, Романченко Інна Григорівна,
Півторак Михайло Вікторович, Плівачук Катерина Володимирівна,
Селезньова Олександра Олександрівна, Трофименко Наталія Євгеніївна,
Цвид-Гром Олена Петрівна, Чайковський Михайло Євгенійович,
Шахрай Валентина Михайлівна, Юхименко Наталія Миколаївна,
Юхименко Петро Іванович, Юхименко Яна Валеріївна,
Якимюк Юлія Петрівна**

**ВПЛИВ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ
НА БЕЗПЕКУ ДЕРЖАВИ:
ЕКОНОМІЧНИЙ, ІНФОРМАЦІЙНИЙ, СОЦІАЛЬНИЙ
ТА КУЛЬТУРОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТИ**

Монографія

Редактор
Коректор
Дизайн обкладинки
Комп'ютерне верстання Ольга Мележик

Формат 60×84/16. Умовн. друк. арк. 32,12.
Наклад 500 прим. Зам. №

*Видавець і виготовлювач Університет «Україна» 03115,
м. Київ, вул. Львівська, 23, тел./факс (044) 424-40-69, 424-56-26
E-mail: ukraine.vdk@mail.ru*

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 405 від 06.04.01