

УДК 336.1:352

Наталія БАК

ФІНАНСОВА БЕЗПЕКА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ: СУТНІСТЬ, СТРУКТУРНІ СКЛАДОВІ, ЗАГРОЗИ

Науково обґрунтовано авторський підхід щодо змісту, структурних складових фінансової безпеки територіальних громад, а також її функціональної ролі в системі фінансової безпеки територій і держави. Охарактеризовано фінансові інтереси територіальних громад. Наголошено на відповідальності органів влади різних рівнів за реалізацію фінансових інтересів і формування безпечного середовища функціонування територіальних громад. До структурних складових фінансової безпеки територіальних громад віднесені бюджетна, податкова, боргова та інвестиційна. Проаналізовано та систематизовано основні загрози фінансовій безпеці територіальних громад, які супроводжують процес бюджетної децентралізації.

***Ключові слова:** територіальна громада, бюджетна децентралізація, фінансова безпека, фінансові інтереси, загрози фінансовій безпеці.*

Наталья БАК

Финансовая безопасность территориальных общин в Украине: сущность, структурные составляющие, угрозы

Научно обоснован авторский подход относительно сущности, структурных составляющих финансовой безопасности территориальных общин, а также ее функциональной роли в системе финансовой безопасности территорий и государства. Охарактеризованы финансовые интересы территориальных общин. Отмечена ответственность органов власти разных уровней за реализацию финансовых интересов и формирование безопасной среды функционирования территориальных общин. К структурным составляющим финансовой безопасности территориальных общин отнесены бюджетная, налоговая, долговая и инвестиционная безопасность. Проанализированы и систематизированы основные угрозы финансовой безопасности территориальных общин, которые сопровождают процесс бюджетной децентрализации.

***Ключевые слова:** территориальная община, бюджетная децентрализация, финансовая безопасность, финансовые интересы, угрозы финансовой безопасности.*

Nataliia BAK

Financial security of territorial communities in Ukraine: content, components, threats
Introduction. *The process of fiscal decentralization contributes to the transformation of territorial communities and local authorities into full-fledged members of the system of financial inter-*

connections. Territorial communities have individual financial interests. The need to protect them is at the heart of creating a safe environment for the functioning of territorial communities. However, financial security of territorial communities as separate economic units is not given enough attention to Ukraine. Instead, a more general notion is explored which is financial security of the regions.

Purpose – theoretical substantiation of author's view on the content and structural components of the financial security of territorial communities, its place in the system of financial security of territories and the state as well as systematization of main threats to the financial security of communities in the context of implementing the budget decentralization policy.

Results. The definition of financial security of territorial communities is substantiated. It is based on the protection of the financial interests of territorial communities. The features of financial interests of territorial communities are derived. Components of financial security of territorial communities are characterized. These include budget, tax, debt and investment security. The main threats to the financial security of territorial communities are analyzed and systematized. They are a result of imperfect institutional environment for local self-governments and the integration of territorial communities as subjects of a single (national) economic system. Furthermore, the threats are connected to the peculiarities of the territorial economy, communal infrastructure, the level of public consciousness and financial responsibility of heads of local self-government bodies.

Conclusions. The financial security of territorial communities should be investigated as a part of the financial security of regions. Achieving a desirable state in practice requires synergy with the financial security of households and business entities located on the territory concerned. It is also necessary to seek coordination of financial interests of various territorial communities and the state as a whole.

Local governments and central authorities are responsible for creating a safe financial environment for the functioning of territorial communities during budget decentralization. It is necessary to improve the mechanism of inter-territorial redistribution of financial resources.

The list of potential threats to the financial security of territorial communities should be identified in the process of strategic development of territories and the use the SWOT-analysis for this purpose.

Keywords: territorial community, budget decentralization, financial security, financial interests, threats to financial security.

JEL Classification: H70, H77, O18, R10, R58.

Постановка проблеми. Реалізація політики бюджетної децентралізації, яка супроводжує добровільне об'єднання територіальних громад в Україні, ставить на порядок денний численне коло запитань і завдань, що потребують нагальної відповіді та виконання. Фахівці не сумніваються в необхідності трансферу значної частини прав, обов'язків і відповідальності за розвиток територій на місцевий рівень влади. Проте оцінку застосовуваного механізму,

задіяних важелів та інструментів бюджетної децентралізації доцільно проводити комплексно, з різних позицій, з огляду на складність і багатоаспектність організації та регулювання суспільних взаємовідносин. Тому зауважимо, що фінансові результати процесу добровільного об'єднання територіальних громад повинні відповідати загальнонаціональним інтересам, тим, які визначають рівень і показники фінансової безпеки країни.

Через політичні й економічні події в останні роки загострилася проблематика економічної безпеки України. Це знайшло своє відображення в численних публікаціях вітчизняних науковців, які вивчають її різні складові: монетарну [1; 2], фіскальну [2; 3], фінансову [4], митну [5], енергетичну [6], соціальну [7] тощо.

При цьому основну увагу фахівці приділяють загальнонаціональному рівню економічної безпеки, що цілком об'єктивно. Водночас зростаючий науковий інтерес представляє її локальний, зокрема територіальний, рівень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Системне узагальнення й обґрунтування науково-методологічних засад економічної та фінансової безпеки регіонів в умовах децентралізації розкриті в праці С.В. Бурлуцького та С.В. Бурлуцької [8]. Вивченню наукових підходів щодо структурної побудови фінансової безпеки регіону та обґрунтуванні змісту її складових присвячене дослідження М.І. Вилчак [9]. У працях В.Д. Залізка та В.І. Мартиненкова зроблено акцент на з'ясуванні суті поняття "економічна безпека сільських територій", класифікації її складових, встановленні місця і ролі економічної безпеки сільських територій у системі забезпечення економічної безпеки України, а також розробці методики її оцінювання [10].

Зазначимо, що за результатами досліджень науковці приходять до протилежних тверджень. Так, погляду О.В. Тимошенко, яка вивчала фінансову децентралізацію як напрямок посилення економічної безпеки регіонів [11], суперечить висновок С.В. Бурлуцького та С.В. Бурлуцької. Ними встановлено, що процеси децентралізації регіональної системи управління та бюджетна децентралізація, за наявних умов, не спроможні забезпечити підвищення рівня фінансової безпеки [8, с. 20]. Причину такого дисонансу вбачаємо, насамперед,

у відсутності єдиних методологічних підходів до визначення суті й складових економічної та фінансової безпеки територій, мінливості законодавчих норм, які лежать в основі розрахунку їхніх індикаторів.

Метою статті є наукове обґрунтування авторського підходу щодо змісту та структурних складових фінансової безпеки територіальних громад, її функціонального призначення в системі фінансової безпеки територій і держави, а також систематизація основних загроз фінансовій безпеці громад в умовах реалізації політики бюджетної децентралізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. У фаховій літературі найбільш поширене трактування фінансової безпеки з позиції статистики, з огляду на стан фінансової системи держави та регіону. Зокрема, О.С. Власюк вважає вдалим визначення фінансової безпеки держави як такої стану бюджетної, податкової та грошово-кредитної систем, що гарантує спроможність держави ефективно формувати, зберігати від надмірного знецінення та раціонально використовувати фінансові ресурси країни для забезпечення її соціально-економічного розвитку й обслуговування фінансових зобов'язань [12, с. 9]. Аналогічне тлумачення унормовано Методичними рекомендаціями щодо розрахунку рівня економічної безпеки, затвердженими наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [13].

Огляд зарубіжних публікацій з проблематики фінансової безпеки дає змогу зробити висновок про зміщення дослідницьких акцентів у цій сфері на рівень домогосподарств, людини, рідше – суб'єктів господарювання. При цьому залишається актуальним завдання забезпечити стабільний баланс між розміром потреб суб'єкта та можливостями їх задовольнити. На це вказують, зокрема, М. Міхалік (M. Mihalik) та

В. Фоглеман (V. Fogleman,) [14]. Фінансовій безпеці держави та регіонів увага приділяється набагато менше, як правило, науковцями пострадянського простору [15]. Значною мірою такий підхід визначається тим, що фінансова безпека суб'єктів макро- та мезорівня традиційно пов'язується з національною безпекою, з реалізацією національних економічних інтересів у контексті парадигми сталого розвитку, необхідності досягнути гармонійного функціонування національної економіки в жорстких рамках ресурсозабезпечення, виробничого потенціалу глобальної екосистеми [16].

З іншого боку, при розкритті змісту терміна "фінансова безпека" можливо відштовхуватися від розуміння поняття "безпека". У Великому тлумачному словнику сучасної української мови "безпека" означає стан, коли кому-, чому-небудь ніщо не загрожує [17, с. 70], тобто йдеться про стан захищеності конкретного суб'єкта. Тому у випадку фінансової безпеки, на наш погляд, наголос слід робити, насамперед, на потребах і умовах функціонування того чи іншого суб'єкта фінансових взаємовідносин. Тобто в основу змісту фінансової безпеки покладаємо захищеність фінансових інтересів відповідного суб'єкта та належне (в кількісному та якісному вимірі) задоволення його потреб фінансовими ресурсами.

З цієї позиції доцільне застосування терміна "фінансова безпека території", що передбачає виокремлення домогосподарств, суб'єктів господарювання й територіальних громад як учасників системи фінансових взаємовідносин у рамках територіального утворення. Кожній із означених сторін об'єктивно властиві відмінні інтереси та потреби. Тому фінансову безпеку території розглядаємо як комплексне поняття, яке формується в такому складі:

1) фінансова безпека домогосподарств (населення) – індивідуальна фінансова безпека;

2) фінансова безпека суб'єктів господарювання – корпоративна фінансова безпека;

3) фінансова безпека територіальних громад – колективна фінансова безпека.

Іншими словами, на наш погляд, поняття фінансової безпеки територіальних громад є вужчим, ніж фінансової безпеки територій (чи регіонів, відповідно до традиційного формулювання в українських фахових джерелах). Адже фінансові інтереси та потреби громад відрізняються, в багатьох випадках навіть суперечать аналогічним орієнтирам домогосподарств і суб'єктів господарювання, які функціонують на відповідних територіях. У цьому контексті мають місце яскраві приклади: 1) девіантна поведінка платників податків зумовлює недостатню прогнозованість і стабільність доходів місцевих бюджетів за рахунок надходжень, базою формування яких є вартість активів, належних таким економічним суб'єктам; 2) контроверсійність, з одного боку, приватних інтересів щодо використання природних ресурсів територій, а з іншого, – колективних потреб у підтриманні якісного стану довкілля й фінансуванні екологічних програм.

Прийнятний рівень фінансової безпеки територіальних громад досягається в результаті чіткої систематизації їхніх фінансових інтересів і потреб, пошуку можливостей задоволення потреби у фінансових ресурсах, виявлення загроз, які властиві цьому процесу, а також вжиття заходів, спрямованих на запобігання або нейтралізацію загроз.

Основою місцевого самоврядування є усвідомлення територіальною громадою наявності власних спільних інтересів, які можуть відрізнятися від інтересів інших територіальних громад і держави [18, с. 15].

Будучи формою виявлення конкретних потреб, фінансові інтереси територіальної громади – учасника системи фінансових взаємозв'язків – виражають корисність, реалізуючи яку, громада забезпечує власну

самостійність і саморозвиток. Серед характеристик фінансових інтересів територіальних громад виокремимо наступні:

- відображаючи соціальні та економічні потреби, фінансові інтереси є стимулом до розвитку територіальних громад і одночасно чинником забезпечення їхньої фінансової безпеки;
- колективна природа фінансових інтересів територіальної громади вимагає досягнення консенсусу її членів при визначенні пріоритетів і дотримання останніх при виникненні загроз фінансовій безпеці громади;
- фінансові інтереси зосереджені на забезпеченні необхідного обсягу та якісних за своєю структурою фінансових (відповідно, матеріальних, трудових, інформаційних тощо) ресурсів, які забезпечують життєдіяльність територіальної громади;
- за умов бюджетної децентралізації між територіальними громадами можливе загострення конкурентної боротьби за обмежений фінансовий (насамперед, бюджетний) ресурс. Міжтериторіальна конкуренція впливає на стан фінансової безпеки окремих громад і визначає сукупність заходів, яких слід ужити для захисту їхніх фінансових інтересів;
- фінансові інтереси різних територіальних громад об'єктивно відрізняються за напрямком, структурою й строками реалізації. Ще більшою мірою такі відмінності існують між фінансовими інтересами територіальних громад і загальнонаціональними фінансовими пріоритетами.

З останньої характеристики випливає цілком закономірне питання про суб'єктів забезпечення належного рівня фінансової безпеки територіальних громад і ступінь участі загальнодержавних органів влади в зазначеному процесі.

Надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів

прямого народовладдя, серед іншого, визначають мету Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [19]. Її досягнення можливе за умови розширення меж фінансової самостійності органів місцевого самоврядування в Україні, насамперед тих, що об'єдналися в ході реалізації загальнодержавної політики бюджетної децентралізації. Проте, на наш погляд, жодна самостійність, тим більше фінансова, неможлива без відповідальності за ухвалення рішень і втілення їх у життя. Сучасне фінансово-економічне господарювання будь-якого суб'єкта супроводжується загрозами й ризиками для його стабільності. Необхідність їх передбачити, спрогнозувати ступінь впливу, а також спланувати можливі заходи з уникнення чи мінімізації втрат – об'єктивна. Тому при зростанні фінансової самостійності органи місцевого самоврядування змушені перейматися питаннями досягнення безпечного стану власної фінансово-господарської діяльності, в тому числі управляти змінами в механізмі регулювання їхніх фінансових взаємовідносин.

З іншого боку, за умови реалізації політики бюджетної децентралізації за ініціативою “зверху” (незважаючи на добровільний характер об'єднання територіальних громад), частина відповідальності за фінансову безпеку органів місцевого самоврядування покладена на центральний рівень державного управління. Провідні представники останнього мають чітко усвідомлювати реальний потенціал впливу органів місцевого самоврядування на досягнення фінансово безпечного рівня власного господарювання в умовах дії чинного законодавства. Як наслідок, вони змушені або ініціювати відповідні зміни нормативно-правової бази, або ж брати на себе повну відповідальність за фінансову безпеку всіх територіальних громад. Адже, незважаючи

на те, що загальнонаціональні фінансові інтереси жодним чином не є простою сукупністю фінансових інтересів територій у складі держави, відсутність безпечного рівня функціонування фінансів окремої громади потенційно вносить дисбаланс і руйнує систему фінансової безпеки всієї країни.

Беручи до уваги різноманіття інтересів територіальних громад та, одночасно, відмінні фінансові можливості щодо їх реалізації, центральні органи державної влади об'єктивно зобов'язані законодавчо-нормативними ухвалами унеможливити ситуацію, коли посилення фінансової безпеки одних громад досягається за рахунок зменшення її рівня в інших, а також за рахунок ослаблення фінансової безпеки держави загалом. Провідну роль у такому процесі, природно, відіграє механізм міжтериторіального перерозподілу фінансових ресурсів.

Фінансова безпека громад впливає на фінансову безпеку територій і, відповідно, фінансову безпеку країни. Проте не всі структурні складові останньої мають вертикальну побудову. Цю тезу базуємо на оцінці можливостей суб'єктів щодо досягнення безпечного стану свого функціонування. Адже останній забезпечується шляхом цілеспрямованого впливу на конкретні сфери й ланки економічних та інших відносин, тобто шляхом досягнення цілей політики за допомогою визначеного механізму. Водночас у розпорядженні економічних суб'єктів перебувають тільки ті інструменти й важелі, які унормовані законодавством. Зокрема, можливість "володіти ситуацією, впливати на ситуацію" (яка етимологічно міститься в змісті терміна "безпека") відсутня у територіальних громадах, коли йдеться про засади митної справи, функціонування фінансового, грошового, кредитного ринків. Такий висновок випливає зі статті 92 Конституції України, якою передбачено виключний вплив на зазначені сфери законів держави

[20]. Тому не можемо погодитися з тими науковцями, які розглядають грошово-кредитну, валютно-банківську, фондову, митно-тарифну [21, с. 7], інфляційну [22] безпеку в структурі фінансової безпеки регіону.

Загальнодержавні політичні пріоритети об'єктивно обмежують сфери впливу окремих суб'єктів, зокрема й територіальних громад. Тому з потенційно можливого переліку структурних складових фінансової безпеки громад (див., наприклад, [9]), на наш погляд, доцільно виокремити бюджетну, податкову, боргову та інвестиційну безпеки. Саме їх формування залежить, у тому числі, від рішень і дій територіальних громад і органів місцевого самоврядування.

Зауважимо, що засади функціонування інвестиційного ринку в Україні теж визначаються законами. Проте територіальні громади через органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями щодо управління майном, які є в комунальній власності; затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку і контролю за їх виконанням; утворення, реорганізації та ліквідації комунальних підприємств і організацій; тощо [20, стаття 143]. Тобто, невизначаючи засад функціонування інвестиційного ринку, територіальні громади мають передбачену законодавством можливість бути активним учасником інвестиційного процесу, впливати на певні види інвестиційних операцій.

Аналогічно, законами України встановлюється порядок утворення та погашення державного внутрішнього й зовнішнього боргу. Проте ухвалення рішень щодо здійснення місцевих запозичень – це компетенція органів місцевого самоврядування [23, стаття 26].

Поточне та перспективне прогнозування орієнтирів сталого розвитку має супроводжуватися передбаченням загроз і ризиків фінансовій стабільності [1, с. 12]. Тому в механізмі забезпечення фінансової безпеки важливе

місце відведено виявленню та систематизації подій, явищ, процесів, які можуть спричинити погіршення стану реалізації фінансових інтересів, відповідно, задоволення потреб територіальних громад. Вони трактуються як загрози фінансовій безпеці і потребують невідкладної розробки заходів запобіжного або нейтралізуючого характеру.

Загрози втрати територіальними громадами фінансової рівноваги, насамперед, пов'язані з недосконалим рівнем розвитку інституційного середовища функціонування місцевого самоврядування в Україні. Серед його факторів виокремимо ризики, які продукуються чинною правовою базою. Їх можна згрупувати так:

1. Неконкретизованість економічних прав територіальних громад і невизначеність механізмів їх реалізації. Ці права є переважно декларативними, зафіксованими у законодавчих актах без чітких механізмів їх реалізації, частина з них не інституціоналізована. Тому територіальні громади не можуть реалізовувати повною мірою свої економічні права, що є перешкодою в досягненні ними економічної спроможності [18, с. 41].

2. Неузгодженість положень різних правових актів. Зокрема, поділ повноважень органів місцевого самоврядування, передбачений Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" [23, стаття 1, глава 2] до цього часу не знайшов адекватного відображення в бюджетному та податковому законодавстві. Тому постійно існують такі ризики:

- 1) неякісне виконання як власних, так і делегованих повноважень в інтересах територіальних громад;
- 2) незапланований перерозподіл бюджетних ресурсів між напрямками їх використання за ознакою власного / делегованого призначення;
- 3) реальне недофінансування потреб розвитку територіальних громад;
- 4) прихований дефіцит коштів;

5) зростання кредиторської заборгованості місцевих бюджетів.

3. Нестабільність законодавчо-правових норм, зокрема в частині фінансового забезпечення територіальних громад. Начоною є практика зарахування єдиного податку: в 2014 р. – до спеціального фонду місцевих бюджетів; у 2017 р. – до спеціального фонду Державного бюджету України (в розмірі 14% єдиного податку платників четвертої групи); в інші періоди – до загального фонду місцевих бюджетів.

Територіальні громади функціонують як суб'єкти єдиної економічної системи. Через це щодо їхньої фінансової безпеки виникає інший тип загроз. До них належать:

1. Високий рівень залежності поточного фінансового добробуту й перспектив розвитку територіальних громад від політичних рішень центральних органів влади щодо структурних реформ, зокрема, в сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення.

2. Зростання соціальної напруги серед жителів територій через політичну нестабільність у країні.

3. Депопуляція місцевого населення, в тому числі за рахунок трудової міграції за кордон.

4. Погіршення інвестиційного клімату через об'єктивні (війна на сході України, анексія Криму) та суб'єктивні (недобросовісність працівників судових і правозахисних органів, корупція тощо) чинники.

5. Погіршення стану довкілля та посилення загрози надзвичайних ситуацій природного й техногенного характеру.

Означені чинники загрожують фінансовій безпеці територіальних громад. Адже результат їхньої дії – звуження та скорочення джерел доходів бюджетів місцевого самоврядування, погіршення структури доходів через зростання залежності від фінансових допомог різного походження, а також негативні зміни в складі й структурі видатків.

Джерела загроз фінансовій безпеці територіальних громад значною мірою мають зовнішню природу, оскільки визначаються економічною політикою центральних органів влади. Натомість, як результат особливостей функціонування тих чи інших громад з'являються внутрішні загрози їхній фінансовій безпеці. Серед них доцільно викремити такі:

1. Неefективна структура територіальної економіки. Крім іншого, на це вказують різні темпи зміни валового регіонального продукту (ВРП) в Україні (табл. 1) та його розмір у розрахунку на одну особу. Так, ВРП у розрахунку на одну особу в м. Києві в 2016 р. в 3,4 раза перевищив середній по Україні показник. Без урахування м. Києва, який має статус столиці країни та, відповідно, додаткові можливості щодо формування ВРП, розрив за показником ВРП у розрахунку на одну особу в 2016 р. між найбільш (Полтавська область) і найменш (Чернівецька область) розвинутими регіонами становив майже 3,5 раза.

2. Незадовільний стан комунальної інфраструктури. Існують підстави стверджувати, що практично в кожному регіоні нашої України всі складові інфраструктури перебувають у незадовільному стані. Особливо це зауваження стосується транспортної складової [25, с. 100].

3. Відсутність у багатьох територіальних громад (насамперед, сільських) значної час-

тини ресурсів, які мають бути основою їхнього розвитку. Передусім це стосується земельних ресурсів. Також проблемною є ситуація з реалізацією права власності територіальних громад на комунальне майно, оскільки порушений механізм закріплення права комунальної власності. Внаслідок цього територіальні громади неспроможні капіталізувати наявний ресурсний потенціал. Невизначеність правового статусу об'єктів комунальної власності зумовлює неpubлічність і непрозорість інформації про них, нераціональне та неefективне їх використання, низький рівень інвестиційної привабливості. В Україні досі немає публічних реєстрів об'єктів комунальної власності, які належать окремим громадам, для більшості поселень досі не визначені їхні територіальні межі, не забезпечено реалізацію механізму правонаступництва на об'єкти комунальної власності. Така ситуація разом із відсутністю дієвих механізмів контролю за діяльністю місцевих органів влади з боку територіальних громад зумовлює нераціональне використання комунального майна, неefективну господарську діяльність місцевих рад, рейдерство і масове незаконне відчуження об'єктів комунальної власності [18, с. 42–43].

4. Низький рівень суспільної свідомості, фінансової грамотності та громадської активності більшої частини жителів населених пунктів (особливо в сільській місце-

Таблиця 1

Граничні темпи зміни фізичного обсягу валового регіонального продукту в Україні в 2013–2017 рр., % до попереднього року*

Рік	Найбільший темп		Найменший темп	
	регіон	показник	регіон	показник
2013	Кіровоградська область	109,5	Київська область	93,4
2014	Тернопільська область	108,0	Дніпропетровська область	95,1
2015	Херсонська область	98,7	Дніпропетровська область	90,3
2016	Луганська область	118,0	Сумська область	96,6
2017	Хмельницька область	109,0	Кіровоградська область	95,2

* Складено на основі [24, с. 1094–1095].

вості), що послаблює засади прозорості та підзвітності у використанні органами місцевого самоврядування фінансових ресурсів територіальних громад.

5. Відсутність стратегічного бачення в діяльності багатьох органів місцевого самоврядування. Натомість, їхні очільники реалізують поведінку, орієнтовану на кількісні показники – отримання більшого розміру доходів. При цьому недостатньо враховується якість структури доходів і не забезпечується високий рівень їх віддачі, тобто ефективне використання. Результативне спрямування фінансових ресурсів громад пов'язуємо із задоволенням не тільки різноманітних поточних, а й стратегічно важливих потреб розвитку територіальних громад.

Остання загроза, крім іншого, має свої джерела:

– з одного боку, донедавна тотальну фінансову бідність громад (за аналогією з фізіологічними потребами людини, сьогодні органи місцевого самоврядування змушені профінансувати якомога швидше та якомога більше базових потреб власних громад);

– з іншого, – певну незбалансованість у цільових таргетях таких дефініцій, як національна, економічна та фінансова безпека, що існують в Україні. Якщо національна безпека має спрямованість на досягнення сталого розвитку суспільства, то економічна безпека пов'язана зі сталим і збалансованим зростанням, а фінансова – зі стабільним соціально-економічним розвитком країни. Між економічним розвитком та економічним зростанням існує докорінна різниця. Зростання, передусім, спрямоване на збільшення обсягу матеріальних, людських і фінансових ресурсів, задіяних в економіці, та кількісне зростання обсягу виробленої продукції і наданих послуг. Розвиток передбачає якісне вдосконалення матеріальних і фінансових потоків [8, с. 17].

Необхідність протистояти загрозам фінансовій безпеці територіальних громад не викликає сумнівів. Успішність впроваджуваних заходів залежить як від повноти та своєчасності їх реалізації, так і від чіткого усвідомлення суб'єктами фінансової безпеки таких загроз. Зауважимо, що перелік загроз економічній і фінансовій безпеці держави міститься в Стратегії національної безпеки України [26]. Щодо фінансової безпеки територіальних громад такі нормативні положення не ухвалювалися, в тому числі, з огляду на видове різноманіття загроз для окремо взятої громади. В цьому контексті заслугоує схвальної оцінки практика затвердження стратегій розвитку територій, при розробці яких використовується достатній науково-методологічний інструментарій, зокрема SWOT-аналіз. Передбачене ним дослідження сильних і слабких аспектів розвитку економічних суб'єктів також дає змогу виявити загрози фінансовій безпеці територіальних громад. Зазначимо, що обґрунтована розробка й схвалення стратегій розвитку громад – це завдання найближчої перспективи для органів місцевого самоврядування, особливо тих, які утворені в процесі добровільного об'єднання і які прагнуть бути активними, а не пасивними суб'єктами процесу забезпечення достатнього рівня фінансової безпеки відповідної території.

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, приходимо до таких висновків і узагальнень:

1. Фінансова безпека територіальної громади – це захищеність її фінансових інтересів, яка досягається шляхом стабільного та повноцінного фінансового забезпечення потреб її функціонування й розвитку. Фінансова безпека громад є складовою фінансової безпеки території (регіону) в синергетичній єдності з фінансовою безпекою домогосподарств і суб'єктів господарювання, розташованих на відповідній території.

2. Суб'єктами забезпечення фінансової безпеки територіальних громад є органи місцевого самоврядування та загальнодержавні органи влади. Проте фінансовим інтересам громад властиві особливі риси, які відрізняють їх від загальнонаціональних інтересів. Тому в умовах реалізації політики бюджетної децентралізації актуальним є розмежування сфер відповідальності за формування фінансової безпеки територіальних громад між місцевим і загальнодержавним рівнями управління. Зокрема, органи центральної влади об'єктивно змушені в процесі вдосконалення механізму міжтериторіального перерозподілу фінансових ресурсів унеможливити посилення фінансової безпеки одних громад за рахунок її ослаблення для інших, а також фінансової безпеки держави в цілому.

3. Серед структурних складових фінансової безпеки територіальних громад виокремлені бюджетна, податкова, боргова та інвестиційна безпеки. Їхній стан формується як результат діяльності, зокрема, й органів місцевого самоврядування.

4. Фінансовій безпеці громад загрожують різноманітні події, явища, процеси. Вони виникають і загострюються у результаті недосконалості інституційного середовища функціонування місцевого самоврядування, розвитку територіальних громад як суб'єктів національної економічної системи, а також зумовлені особливостями територіальної економіки, станом комунальної інфраструктури, рівнем громадської активності та фінансової грамотності жителів тощо. Перелік потенційних загроз фінансовій безпеці громад доцільно виявляти в процесі формування стратегій розвитку територій і застосування з цією метою SWOT-аналізу.

Таким чином, подальше вивчення проблематики фінансової безпеки територіальних громад потребує розробки її індикаторів, обґрунтування їхніх порогових значень,

проведення аналізу стану фінансової безпеки територіальних громад в Україні та визначення можливих напрямків її посилення в умовах бюджетної децентралізації. Такі заходи сприятимуть постановці правильних акцентів і визначенню актуальних пріоритетів у загальнодержавній політиці територіального розвитку, конкретизації сфер фінансової відповідальності органів влади різних рівнів, досягненню належного стану захищеності фінансових інтересів окремих територіальних громад і, зрештою, держави в цілому.

Список використаних джерел

1. Єфименко Т.І. Монетарні інструменти економічної безпеки держави / Т.І. Єфименко // *Фінанси України*. – 2018. – № 1. – С. 7–30.
2. Єфименко Т.І. Фіскальна та монетарна безпека національної економіки / Т.І. Єфименко. – ДННУ “Акад. фін. управління”. – К., 2016. – 447 с.
3. Гасанов С.С. Фіскальні правила і фіскальна відповідальність: контекст економічної безпеки / С.С. Гасанов // *Фінанси України*. – 2018. – № 3. – С. 7–23.
4. Петраков Я.В. Застосування фіскальних інструментів у процесі модернізації електроенергетики в Україні: від нормопроекування до оцінки впливу / Я.В. Петраков // *Фінанси України*. – 2018. – № 9. – С. 112–129.
5. Кириленко О. Оцінювання макроекономічних чинників формування фінансової безпеки України / О. Кириленко, О. Стащук // *Світ фінансів*. – 2017. – Вип. 2. – С. 7–16.
6. Барановський О. Сутнісний вимір та оцінка рівня митної безпеки / Олександр Барановський // *Світ фінансів*. – 2017. – Вип. 1. – С. 52–68.
7. Стан та перспективи соціальної безпеки в Україні: експертні оцінки : монографія / О.Ф. Новікова, О.Г. Сидорчук, О.В. Панькова та ін.; Львів. регіон. ін-т державного управління НАДУ; НАН України, Інститут економіки промисловості. – К.; Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2018. – 184 с.

8. Бурлуцький С.В. Економічна та фінансова безпека регіонів в умовах децентралізації / С.В. Бурлуцький, С.В. Бурлуцька // Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. – 2015. – № 6. – С. 16–21.
9. Вихлюк М.І. Структура фінансової безпеки регіону та характеристика її складових [Електронний ресурс] / М.І. Вихлюк // Ефективна економіка. – 2012. – № 10. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=1485>.
10. Залізко В.Д. Економічна безпека сільських територій: сутність поняття, структура, функції / В.Д. Залізко // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – “Серія економічна”. – 2013. – № 1. – С. 49–56.
11. Тимошенко О.В. Фінансова децентралізація як напрям посилення економічної безпеки регіонів / О.В. Тимошенко // Економіка і регіон. – 2016. – № 1. – С. 82–89.
12. Власюк О.С. Актуальні проблеми фінансової безпеки України в умовах посткризової трансформації: монографія / О.С. Власюк. – К. : НІСД, 2014. – 432 с.
13. Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.13 р. № 1277 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13>.
14. Mihalik M. What is financial security? [Electronic resource]. – Access mode : <https://www.getrichslowly.org/what-is-financial-security/>.
15. Semjonova N. Financial security in the Baltic States: comparison with selected EU countries [Electronic resource] // Economics and Business. – 2016. – Volume 29. – Issue 1. – P. 90–95. – Access mode : <https://content.sciendo.com/view/journals/eb/29/1/article-p90.xml>.
16. Astorino-Courtois A. National security challenges: insights from social, neurobiological, and complexity sciences [Electronic resource] / A. Astorino-Courtois, H. Cabayan, B. Casebeer, A. Chapman, D. DiEuliis, Ch. Ehlschlaeger, et al. – 2012, July. – 261 p. – Access mode : <https://pcnlab.asc.upenn.edu/wp-content/uploads/2017/07/National-Security-Challenges-White-Volume-July-2012-FINAL.pdf/>
17. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад і гол. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2007. – 1736 с.
18. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування [Електронний ресурс] / А.П. Павлюк, Д.І. Олійник, О.А. Баталов та ін. – К. : НІСД, 2016. – 61 с. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/AD-Teritor_alna-gromada-103fe.pdf
19. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.14 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
20. Конституція України : закон України від 24.06.96р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
21. Медвідь М.М. Фінансова безпека регіонів України (на прикладі Харківської області) : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.05 “Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка” / М.М. Медвідь. – Полтава, 2007. – 22 с.
22. Карпінський Б.А. Інтегральний індикатор збалансованості фінансової системи України з огляду фінансової безпеки [Електронний ресурс] / Б.А. Карпінський. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/14_APSN_2008/Economics/32223.doc.htm.
23. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.97 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
24. Аналітична доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році” [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень.

джені. – К., 2018. – 1316 с. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/3143/>

25. Інфраструктура регіонів України. Пріоритети модернізації. Аналітичне дослідження // ГО "Поліський фонд міжнародних та регіональних досліджень", Фонд імені Фрідріха Еберта [Електронний ресурс]. – Київ, 2017. – 108 с. – Режим доступу : <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/13246.pdf>.

26. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року "Про Стратегію національної безпеки України": Указ Президента України від 26.05.15 р. № 287/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>

References

1. Yefymenko, T.I. (2018). *Monetarni instrumenty ekonomichnoi bezpeky derzhavy* [Monetary tools of the state economic security]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 1, 7–30 [in Ukrainian].
2. Yefymenko, T.I. (2016). *Fiskalna ta monetarna bezpeka natsionalnoi ekonomiky* [Fiscal and monetary security of national economy]. – Kyiv [in Ukrainian].
3. Gasanov, S.S. (2018). *Fiskalni pravyla i fiskalna vidpovidalnist: kontekst ekonomichnoi bezpeky* [Fiscal rules and fiscal responsibility: economic security context]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 3, 7–23 [in Ukrainian].
4. Petrakov, Ya.V. (2018). *Zastosuvania fiskalnykh instrumentiv u protsesi modernizatsii elektroenerkhetiky v Ukraini: vid normoproektuvania do otsinky vplyvu* [Fiscal tools application for electricity sector modernization in Ukraine: from normative design to impact assessment]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 9, 112–129 [in Ukrainian].
5. Kyrylenko, O., Stashchuk, O. (2017). *Otsinyuvania makroekonomichnykh chynnykiv formuvania finansovoi bezpeky Ukrainy* [Evaluation of macroeconomic factors formation of financial security of Ukraine]. *Svit financiv – World of Finance*, 2, 7–16 [in Ukrainian].
6. Baranovskiy, O. (2017). *Sutnisnyi vymir ta otsinka rivnia mytnoi bezpeky* [Essential measurement and evaluation of level of customs security]. *Svit financiv – World of Finance*, 1, 52–68 [in Ukrainian].
7. Novikova, O.F., Sydoruk, O.H., Pankova, O.V. et al. (2018). *Stan ta perspektyvy sotsialnoi bezpeky v Ukraini: ekspertni otsinky* [Status and prospects of social security in Ukraine: expert assessments]. Kyiv; Lviv: LRIDU NADU [in Ukrainian].
8. Burlutskiy, S.V., Burlutska, S.V. (2015). *Ekonomichna ta finansova bezpeka regioniv v umovakh detsentralizatsii* [Economic and financial security of regions in the decentralization conditions]. *Visnyk Skhidnoukrajinskoho natsionalnogo universytetu imeni Volodymyra Dalia – Bulletin of the Volodymyr Dahl East Ukrainian National University*, 6, 16–21 [in Ukrainian].
9. Vykliuk, M. (2012). *Struktura finansovoi bezpeky rehionu ta kharakterystyka yii skladovykh* [Structure and financial security area characteristics of its components]. *Efektivna ekonomika – Effective economy*, 10. Available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1485> [in Ukrainian].
10. Zalizko, V.D. (2013). *Ekonomichna bezpeka silskykh terytorii: sutnist poniatia, struktura, funktsii* [Economic security of rural areas: essence of the concept, structure, functions]. *Naukovyi visnyk Lvivskoho derzhavnogo universytetu vnutrishnikh sprav. Seriya "Ekonomichna" – Scientific Bulletin of Lviv State University of Internal Affairs*, 1, 49–56. Available at: http://www2.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvse/01_2013/13zvdpsf.pdf.
11. Tymoshenko, O.V. (2016). *Finansova detsentralizatsiia yak napriam posylenia ekonomichnoi bezpeky rehioniv* [Financial decentralization as the direction of strengthening of the region economic security]. *Ekonomika i rehion – Economics and region*, 1, 82–89 [in Ukrainian].
12. Vlasiuk, O.S. (2014). *Aktualni problemy finansovoi bezpeky Ukrainy v umovakh postkryzovoi transformatsii* [Actual problems of financial security of Ukraine in the conditions of post-crisis transformation]. Kyiv: NISD [in Ukrainian].
13. *Metodychni rekomendatsii shchodo rozrakhunku rivnia ekonomichnoi bezpeky* [Methodological recommendations for calculating the level of economic security]. Approved by the Ministry

- of Economic Development and Trade of Ukraine (2013, October, 29). Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13> [in Ukrainian].
14. Mihalik, M. What is financial security? Available at: <https://www.getrichslowly.org/what-is-financial-security/>.
15. Semjonova, N. (2016). Financial security in the Baltic States: comparison with selected EU countries. *Economics and Business*, 29 (1), 90–95. Available at: <https://content.sciendo.com/view/journals/eb/29/1/article-p90.xml>.
16. Astorino-Courtois, A., Cabayan, H., Casebeer, B., Chapman, A., DiEuliis, D., Ehlschlaeger, Ch. et al. (2012). *National security challenges: insights from social, neurobiological, and complexity sciences*. Available at: <https://pcnlab.asc.upenn.edu/wp-content/uploads/2017/07/National-Security-Challenges-White-Volume-July-2012-FINAL.pdf>.
17. Busel, V. (2007). *Velykyi tлумachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy [Great explanatory dictionary of contemporary Ukrainian language]*. Kyiv, Irpin: VTF "Perun" [in Ukrainian].
18. Pavluk, a., Oliinyk, D., Batalov, O. (2016). *Terytorialna hromada yak bazova lanka administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy: problemy ta perspektyvy reformuvania [Territorial community as the basic link of the administrative-territorial structure of Ukraine: problems and perspectives of reforming]*. Kyiv: NISD. Available at: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/AD-Teritor_alna-gromada-103fe.pdf.
19. *Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvania mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini vid 1 kvit. 2014 roku № 333-r [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine on Approval of the concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine]*. (2014, April, 1). Available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
20. *Konstytutsiia Ukrainy [The Constitution of Ukraine]* Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
21. Medvid, M.M (2007). *Finansova bezpeka rehioniv Ukrainy (na prykladi Kharkivskoi oblasti) [Financial security of region in Ukraine (Kharkiv as a model)]*. (Thesis 08.00.05). Poltava: Poltava National Technical University [in Ukrainian].
22. Karpinsky, B. (2008). *Intehralnyi indyikator zbalansovanosti finansovoi systemy Ukrainy z ohliadu finansovoi bezpeky [An integral indicator of the balance of Ukraine's financial system in terms of financial security]*. Available at: http://www.rusnauka.com/14_APSN_2008/Economics/32223.doc.htm.
23. *Zakon Ukrainy Pro mistseve samovriaduvannia vid 21 travnia, 1997 № 280/97-VR [Law of Ukraine On local self-government in Ukraine]*. (1997, May, 21). Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
24. *National institute of international security problems (2018). Analychna dopovid do shchorichnoho Poslania Presyidenta Ukrainy do Verkhovnoi Rady Ukrainy "Pro vnutrishnie ta zovnishnie stanovyshe Ukrainy v 2018 rotsi" [Analytical report to the annual message of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine "On the internal and external situation of Ukraine in 2018"]*. Kyiv: NISD. Available at: <http://www.niss.gov.ua/articles/3143/>.
25. *NGO "Polissya foundation for international and regional studies". Friedrich Ebert Foundation (2017). Infrastruktura rehioniv Ukrainy [Infrastructure of the regions of Ukraine]*. Kyiv Available at: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/13246.pdf>.
26. *Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 6 travnia 2015 roku "Pro Stratehiiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy" : vid 26 travnia 2015 roku № 287/2015 [Decree of the President of Ukraine On the decision of the National Security and defense council of Ukraine dated May 6, 2015 "On the Strategy of National Security of Ukraine"]*. (2015, May, 26). Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

Стаття надійшла до редакції 21.12.2018.